

مَجَلَّةُ الْحُقُوقِ

لِلْبَحْثِ الْقَانُونِيِّ وَالْاِقْضَايَةِ

تصدرها:

كلية الحقوق في جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة : الدكتور زكى عيد المتعال

رئيس التحرير : الدكتور حسين فهمى

السنة الخامسة - العددان الثالث والرابع

يونيه - ديسمبر سنة ١٩٥٢

المحتوى

المقالات :

- الاستاذ الدكتور حسين فهمى : الجبهة الاقتصادية فى الحرب ٢٢٩ - ٢٦٢
- الاستاذ للدكتور على حسن يونس : حقوق الامتياز ٢٦٤ - ٣٢١
- الاستاذ الدكتور عبد الحميد متولى : الانظمة الجمهورية فى مختلف صورها ٣٢٢ - ٣٣٦
- الاستاذ الدكتور محمود رياض عطيه : التعديلات التى ادخلت على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ٣٣٧ - ٣٨٠
- الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا : النظام الادارى المحلى فى دستورنا الجديد ٣٨١ - ٤١٢
- الاستاذ الدكتور محمود محمود مصطفى : حماية الحرية الفردية فى التحقيق (بالفرنسية) ١ - ١٦
- الاستاذ الدكتور عبد القفور يونس : التصنيع فى مصر (بالانجليزية) ١٧ - ٢٢
- الدكتور زكى شبانه : تحليل لعوائق التجارة الدولية بالنسبة للقطن المصرى (بالانجليزية) ٢٣ - ٤٨

تصدر مجلة الحقوق اربع مرات فى العام ، فى مارس ويونيه وسبتمبر وديسمبر
وتقوم المجلة بالتعليق على جميع المؤلفات القانونية والاقتصادية
التي ترسل منها نخبتان لادارتها
قمة الاشتراك سنه ١٠٠ جرش فى مصر و ٢٥ شلن للخارج فى بلاد اتحاد البريد
حقوق فى جامعة الاسكندرية (بالشاطبى)

مَجَلَّةُ الْحُقُوقِ

لِلْبَحْثِ الْقَانُونِيِّ وَالْاِقْضَايَةِ

تصدرها:

كلية الحقوق في جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة : الدكتور زكى عبد المتعال

رئيس التحرير : الدكتور حسين فهمى

السنة الخامسة - العددان الثالث والرابع

يونيه - ديسمبر سنة ١٩٥١.

الجهمة الاقتصادية فى الحرب (١)

للاستاذ الدكتور حسين فهمى

عميد كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

الحرب فى تطور وهى تسائر فى تطورها الحركة العلمية ، بل ان الحرب كما تتأثر بالحركة العلمية تؤثر فيها . فالفتوح العلمية التى أدت اليها الحروب كثيرة تشهدها فى الطب والعلوم الكيمائية والهندسية . ومن ناحية أخرى تتطور الحرب من ناحية مختلف ميادينها وجبهاتها ، فالعرب القديمة كانت تقوم على جبهة واحدة هى جبهة القتال ، أما الحروب الحديثة فقد تعددت فيها الجبهات ، فهناك الجبهة الحربية والاقتصادية والمعنوية ، وأصبح المدنيين يساهمون فى المجهود الحربى مساهمة فعالة حقيقية ، وسميت الحرب - وبحق - الحرب الجامعة أو الشاملة .

وعقب انتهاء الحرب العالمية الأولى قام النزاع حاداً بين الحلفاء والامان فى صدد ما اذا كانت المانيا قد خسرت الحرب فعلاً ، أو أنه قد موه عليها ، واستخدم ولسن واستخدمت شروطه المعروفة لادخال الخديعة عليها ، حتى انتهى الامر بالتسليم ، فالجيوش الالمانية كانت الى نهاية الحرب على أرض فرنسا . هذه هى النظرية الالمانية . أما نظرية الحلفاء فتستند الى أن الحرب حرب كلية ، وأنه مع التسليم بأن الجبهة الحربية الالمانية لم تدمر فى نهاية الحرب ، فان الجبهات الاخرى ، وخصوصاً الجبهتين الاقتصادية والمعنوية ، قد تداعت تماماً . واستمر هذا النزاع قائماً بين الفريقين حتى نشوب الحرب العالمية الثانية ، ولعل هذا هو السبب فى أن جيوش الحلفاء فى الحرب العالمية الثانية ، قد أصرت على احتلال المانيا فعلاً من ناحية ، وعلى أن يكون التسليم من ناحية المانيا أيضاً بلا قيد ولا شرط ، درءاً لهذا النزاع من أن يقوم مرة أخرى .

(١) محاضرة أقيمت ببنادى الجيش برمل الاسكندرية فى ٢٥ ابريل ١٩٥٣

ويبدو أن نظرية الحلفاء هي النظرية السليمة ، فلم تعد الجيوش تكون الا جهة واحدة من جهات متعددة ، بل ان الاقتصاديين القدماء قد عملوا على زيادة ثروة الامة ، وتنمية دخلها القومي لرفع الروح المعنوية ، وتستطيع الدولة من ناحية أخرى أن تكون قوة حربية للدفاع والهجوم قوامها الجنود المرتزقة . هذه هي النظرية التجارية ، التي وضع أسسها الاسبان ، في القرنين الخامس عشر والسادس عشر ، والتي تقوم على تركيز الذهب والفضة ، والتي استمرت تسيطر على أوروبا قرنين ونصف قرن من الزمان حتى فجر الثورة الفرنسية .

أما الآن فالشعب يشترك بمجهوده الاقتصادي وبروحه المعنوية مع القوات الحربية ، وأن وراء كل جندي في الميدان جنودا آخرين يمدونه بالمعدات والتموين ، ويحافظون على مواصلاته . وفي انجلترا قدرت نسبة هؤلاء المدنيين من ١٢ الى ١٥ فردا لكل جندي في الميدان ، كما أوضح ذلك وزير العمل البريطاني في مجلس العموم عند نشوب الحرب العالمية الثانية .

فالحرب اذن ذات جهات متعددة . وهنا تختلف الدول من ناحية اعتمادها على جهة منها أكثر من اعتمادها على غيرها من الجهات . فألمانيا تعتمد على جيوشها البرية أكثر من اعتمادها على أى شيء آخر ، ولجيشها تاريخ مجيد هو في الواقع ابن البيضة التي خلقت فيها المانيا ، أو بعبارة أخرى بروسيا ، اذ كانت محوطة بدول قوية : روسيا شرقا وفرنسا غربا والنمسا جنوبا ، وألمانيا تقع في سهل غير منيع ، فلا بد اذن من جيش قوى يحمي ذمارها ، ويكون أداة للتوسع الألماني في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بل ان التاريخ المعاصر فيه الدليل القاطع على صحة هذه النظرية، وأصبحت الروح البروسية لاتعنى الا أمرا واحدا هو القوة الحربية .

أما انجلترا فتعتمد من جانبها على أمرين : الاسطول والجهة الاقتصادية . وقد قال نيفل تسمبرلن رئيس وزراء انجلترا في مجلس

العموم بصدد الحرب العالمية الثانية : « ان القوة لا تقاس بقوة الرجال والمعدات الحربية فقط ، بل بقوة الصمود الى قوامها القوة الاقتصادية وقوة المال والائتمان » . ولذلك فان انجلترا تعتمد في كسب الحرب على الوقت ، وهى تسعى دائما الى اطالة أمد الحرب حتى تظهر آثار الجبهة الاقتصادية وتنمو ، وتكون أداة فعالة للوصول الى النصر النهائي .

وعندما وضع لورد هولدين Haldane في وزارة الاحرار في سنة ١٩٠٦ أساس نظام الجيش الانجليزى ، اعتمد على القوات الاقليمية Territorials ، مع تكوين حملة Expeditionary force تستطيع أن تقدم المعاونة لحلفاء انجلترا في القارة ، أى في أوروبا عند الحاجة ، وذلك اعتمادا على الاسطول أولا وعلى القوة الاقتصادية لانجلترا ثانيا . وها هى انجلترا اليوم تنفذ نفس السياسة ، فتأبى الاشتراك في الجيش الاوربى بحجة أن لها تبعات في «الكومنولث» ، وهى حجة واهية فما زالت الولايات المتحدة تلح في ضرورة اشراك انجلترا في الجيش الاوربى ، بل ذهبت الى حد تهديدها باقراض المعاونة المالية لها ولاوروبا ، اذا لم يتم تكوين الجيش الاوربى لمجابهة الخطر الروسى ، وأن التعلات الانجليزية يجب أن تنبذ ظهريا ، ولكن انجلترا ما زالت متمسكة هى وحكومتها المحافظة بالنظرية القديمة التى وضعها لورد هولدين المحامى العجوز والفيلسوف مترجم شوبنهاور الى اللغة الانجليزية !! .

بل ان هذه السياسة الانجليزية ترجع الى أبعد من ذلك . فقد ورد في كتاب هاريسون Harrison عن حياة لوردشاتهام Chatham : أن سياسة شاتهام كانت تلخص في أن الدور الذى يجب على انجلترا أن تقوم به في القارة ينحصر في تقديم المال ثم السفن ، دون التوسع في تقديم الرجال . وتكاد هذه العبارة التى قيلت بصدد حرب الوراثة النمساوية في منتصف القرن الثامن عشر ، أن تكون سياسة تقليدية تسير على نهجها

انجلترا ، وترسم معالمها ، كما يبدو ذلك لكل واقف على تاريخ الحربين العالميتين الاخيرتين .



وشتان ما بين حرب وسلام . فان امكانيات الحرب الاقتصادية تستمد من معين كلما عظم كانت البلاد أقدر على تحمل أعباء الحرب . هذا المعين هو الموارد القومية ، التى تتضمن المقدرة الزراعية والصناعية واتساع التجارة ، والنفوذ المادى والادبى فى العالم ، وتغل هذه الموارد دخلا قوميا كلما زاد عظمت رفاهيتها الاقتصادية ، واستقرت قوتها على الصمود ، بل يبدو أن فكرة الدخل القومى قد أصبحت هى الفكرة الحديثة للتحليل الاقتصادى فى السلم أيضا . ويتصل بتوزيعه استقرار مبدأ العدالة الاجتماعية ويظهر ذلك واضحا فى أبحاث « بيجو » Pigou و « هكس » Hicks من أنصار المدرسة الحديثة فى انجلترا .

على أنه فى وقت السلم قد لا تستغل هذه الموارد استغلالا كاملا ، فمهما يكن التنظيم شاملا فلا بد من اسراف هنا وتبذير هناك ، وتنوع المنتجات بمفرده فيه الكثير من التبذير ، وكذلك النفقات فان مجال الوفورات فيها متسع . وانتشار البطالة فيه اهدار كبير للقوة العاملة ، وهناك الاتفاقات والاحتكارات التى قد تجد من مصلحتها تقييد الانتاج . ويكاد الانتاج الرأسمالى أن يتسم بالطابع الاحتكارى فلا معدى عنه ، وقد خابت التثريعات التى قصد بها أن تحد منه ، حتى أصبح الانتاج الرأسمالى صنوا ومرادفا للانتاج الاحتكارى . هذا هو طابع انتاج السلم . أما فى الحرب فيجب أن تستغل الموارد استغلالا كاملا ، وتكاد البطالة أن تنعدم ، وتستغل المصانع الى كامل قوتها الانتاجية ، ولا يسمح بأى نزاع ينشأ بين العمل ورأس المال ، وما كان مبررا ومشروعا وقت السلم يعتبر خيافة وطنية وقت الحرب .

واقتصاديات السلم تقوم على مبدأ سيادة المستهلك ، فهو يختار من السلع ما يشاء ومن كميتها ما يشاء ، ويكون الثمن هو المحور الذي تدور حوله كل هذه الاعتبارات .

وفي الحرب تكاد هذه الحرية أن تنعدم ، ويكون التوزيع بالبطاقات في أغلب السلع ، لافرق بين غنى وفقير ، وتقوم اقتصاديات الحرب على مبدأ تقييد الاستهلاك ، حتى يمكن تحويل أكبر جانب من الموارد الى الانتاج الحربى ، وحتى يحس الشعب بأنه يمر في أيام عصيبة شداد ، وأنه يجب أن يذل قصارى جهده في سبيل الوصول بالبلاد الى كسب الحرب ، ويكون الغرض من تقييد الاستهلاك هو تقوية الجهتين الاقتصادية والمعنوية .

وفي وقت السلم يسمح بتجنيب جزء من الدخل واستخدامه في تكوين رؤوس أموال جديدة ، حتى تدور عجلة الانتاج في سيرها الامثل ، ولكن هذا لا يكون مباحا وقت الحرب ، فليس الوقت وقت انشاء المصانع الجديدة بل يجب أن يكون الاتجاه نحو استخدام المصانع القائمة الى أبعد حد ، وتحول وحدات العمل ورأس المال التى كانت تنفق في اعداد هذه المنشآت الجديدة ، الى استخدامها في انتاج المعدات الحربية . بل أبعد من ذلك تضغط نفقات الاستبدال والاصلاح والتجديد الى أبعد حد ، لاجداث الوفورات وتحويلها الى الانتاج الحربى .

وبذلك يمكن القول بأن الحرب تؤدي الى اختلال في التوازن لا بين الاجيال الحاضرة فحسب ، بل بين هذه الاجيال والاجيال المقبلة أيضا ، فبينما يجب أن يتحمل كل جيل ما يقع عليه من استبدالات رؤوس الاموال واصلاحها وتجديدها ، اذا بكل هذه الاعباء تؤجل ، ويلقى بها على عاتق الاجيال المقبلة ، وفي ذلك انعدام للعدالة التى يجب أن تسود بين شتى الاجيال ، ولكن ذلك اجراء مبرر فالغرض لا يحتمل تهاونا اذ يجب أن تكسب الحرب وبأى ثمن ،

وفي الحرب العالمية الاولى قال الاستاذ كانان Cannan : أن «اقتصاديات الحرب» تعبير ينطوى على الكثير من الابهام والغموض ، فالاقتصاد السياسى يقوم على التنظيم بين أفراد البلد الواحد ، للوصول الى هدف واحد ، هو رفع المستوى العام ، ومن الطبيعى أن هذا الهدف لا يستطاع تحقيقه الا حيث يسود السلام ، أما الحرب فمظهر من مظاهر الوحشية ، تقوم على الاثرة وحب التغلب ، واقتصادياتها دكتاتورية أمرة ، لاتعرف حدودا . وفي الحرب العالمية الثانية قال الاستاذ ييجو Pigou : أن هذه الحرب هى حرب فناء قوامها التدمير فأين هذا من الهدف النبيل الذى ترمى اليه الدراسة الاقتصادية . أما الاستاذ نيت Knight فيقول بأن التحدث عن اقتصاديات الحرب كعلم هو كالتحدث عن الخيال ، أو هو من قبيل تسمية الاشياء بأضدادها ، ويوم يستقر الحال وتنجلي الغمة عندئذ يعود الاقتصاد السياسى الى عهده الزاهر محققا الخير للبشرية جميعا .

على أن كل هذه الآراء لاتنفى أن لدراسة اقتصاديات الحرب غرضا ساميا هو الرغبة فى البقاء ، فلا تكسب الحرب الا بالتنظيم ، وهى جديرة بالدراسة طالما أن الامور الدولية سائرة على نمطها الحالى ، بل ان لاقتصاديات الحرب مبادئ قد استقرت ، وأصبحت تشغل جانبا غير قليل من الدراسات الاقتصادية التحليلية .

فلا بد اذن لكسب الحرب من تنظيم الجبهة الاقتصادية ، وتبين عناصرها ، والعمل على تقوية هذه العناصر . وهذه العناصر يمكن اجمالها فيما يلى : -

- (١) المقدرة الصناعية
- (٢) المقدرة الزراعية
- (٣) اتساع النفوذ المادى والادبى فى العالم
- (٤) الاسطول التجارى

فالصناعة عصب الحرب • وقوة الصمود في البلاد الزراعية ضعيفة • وانجلترا أقدم البلاد الصناعية ، ويعمل بالصناعة بها أكثر من ٩٠ ٪ من السكان ، وتمثل الصناعات الكبرى في الفحم والحديد وبناء السفن والصناعات الميكانيكية وصناعة الغزل والنسيج • أما ألمانيا فصناعاتها الرئيسية تتصل بالحرب اتصالا مباشرا ، كالصناعات الميكانيكية والكهربائية والكيمائية ، فضلا عن وفرة الفحم والحديد بها • وكانت روسيا بلدا زراعيا ، وقد أوجد النظام السوفيتي بها نهضة صناعية كانت نتيجة لتدبير محكم وثمرة لانظمة مرسومة ، واقتصاد موجه ، فقد وضعت مشروعات الخمس السنوات ، التي بلغت أربعة في عددها ، والتي نجحت نجاحا تشهد به قوة الصمود التي أبدتها الروس في الحرب العالمية الثانية ، والتي استطاعوا أن يقضوا بها على الجحافل الألمانية قضاء مبرما •

وعند نشوب الحرب تولد ظاهرة الانتقال من الصناعة المدنية الى الصناعة الحربية ، وهو ما يعبر عنه في اقتصاديات الحرب بحالة التحول *transforma ion scena* ، وهذا التحول ليس جزائيا بل هو علم وفن تقوم قواعده على المبادئ الآتية :

١ - يجب أن يتم الانتقال بالتدريج حتى لا يتأثر مستوى المعيشة وبالتالي الجهة المعنية •

٢ - لا يجب أن يطنى الانتاج الحربى على الانتاج المدنى بشكل مطلق ، حتى يكون ميسورا تبادل الانتاج المدنى بما تحتاجه الدولة من الخارج من المواد الاستراتيجية كالمطاط وانقصدير مثلا ، أو من المواد الغذائية •

٣ - ان المشكلة في عملية الانتقال هي في تنظيم اليد العاملة ، والتنسيق بين حاجات البلاد المدنية والحربية ، وفي تدريب العمال على الاعمال الحربية الجديدة ، وهو موضوع يحتاج الى الكثير من الجهد والتجربة •

٤ - لا يجب تخصيص كل رأس المال وتحويله تحويلا كليا للانتاج الحربى ، فالموانىء والسكك الحديدية يجب أن يكون لها نصيبها من الانتاج المدنى والا تعطلت وشلت الاداة الحربية . ولا يمكن الاستغناء عن هذه السياسة الا حيث يكون الغرض هو الالتجاء الى الحرب الخاطفة ، وهو ما كانت ترمى اليه المانيا فى الحرب العالمية الثانية ، بمكس الحلفاء الذين تقوم سياستهم على اطالة الحرب فكلما طال أمد الحرب لاح لهم فجر النصر .



أما بالنسبة للزراعة فمن القواعد الرئيسية العمل على كفاية التموين لاطعام الشعب حتى لاتتأثر الجبهة الداخلية ، والبلاد المحاربة التى بها عنصر زراعى قوى لها هذه الميزة ، أما فى غيرها فالامر يحتاج الى تدابير خاصة فى التموين ، اذ يتوقف كل شئ على النقل وتكون البلاد معرضة لخطر قطع مواصلاتها مع الخارج ، وبالتالي لانهاى الجبهة الداخلية . وقد اضمحلت الزراعة اضمحلالا كبيرا بعد الانقلاب الصناعى فى انجلترا ، على أن الضربة القاضية جاءت عند الغاء قوانين القمح سنة ١٨٤٤ ، تلك القوانين التى كانت تحمى الزراعة الانجليزية من خطر المنافسة الاجنبية ، وكان من نتيجة هذا الالغاء أن فقدت الارستقراطية الزراعية مركزها الاجتماعى ، وأفسحت المجال لظهور الارستقراطية الصناعية . ودرجت انجلترا على اتباع هذه السياسة للسبيين الآتين :

(١) أن انجلترا كانت تستثمر مواردها فى الصناعة ، وتستورد المواد الغذائية من الخارج ، وهو وضع أكثر ملاءمة لها بالقياس الى دخلها القومى .

(٢) أن انجلترا مرتبطة ببلاد « الكومنولث » ارتباطا يحتم عليها شراء المنتجات الزراعية من هذه البلاد ، وفقا لاتفاقات أوتواوا سنة ١٩٣٢ .

على أن هذه السياسة قد لاقت أخيرا معارضة قوية ، وظهرت حركة ترمى الى احياء الزراعة فى انجلترا لمكافحة البطالة ، ولكن يبدو أن السبب

الأكبر هو استراتيجي محض يتلخص في صعوبة التمويل وقت الحرب ، في الوقت الذي يجب فيه تخصيص حمولة السفن للأغراض الحربية دون غيرها .

وفي جلسة مجلس العموم في ٣ أبريل سنة ١٩٤١ أجمل وزير الزراعة الموقف كما يلي :

« انه بينما زاد عدد السكان في إنجلترا من ٤١ مليون سنة ١٩١٧ الى ٤٨ مليون سنة ١٩٤٠ ، فإن مساحة الاراضي الزراعية قد نقصت بمعدل $2\frac{1}{4}$ مليون من الأفدنة . وفي الحرب العالمية الاولى زيدت المساحة المنزرعة بسبب الحرب بين سنة ١٩١٤ و سنة ١٩١٨ من ٣٢ ٪ الى ٣٨ ٪ من مجسوع الاراضي القابلة للزراعة ؛ وفي هذه الحرب رفعت هذه النسبة الى ٤٠ ٪ » وفي نفس الجلسة أوضح مستر لويد جورج السياسى المعروف أهمية الزراعة فقال :

« أصبحت الزراعة مسألة ثانوية في إنجلترا ، وقلما يتناولها المجلس بالبحث ، وإذا طرحت للمناقشة فإن عدد الحاضرين يكون في الغالب ضئيلاً ، مع أهمية الزراعة في الحرب . فقد الحق الالمان بالروس هزيمة نكراء في الحرب العالمية الاولى ، واكتسحوا رومانيا وبلجيكا والحقوا بالجيش الايطالى خسائر لم تقم له بعدها قائمة . وفي صيف سنة ١٩١٨ ساق الجيش الالمانى جيوش الحلفاء أمامه ، على أنه بحلول الخريف أصبح هذا الجيش الممتاز متصدعا متداعيا ، لقلة الموارد الغذائية ، فقد أهملت المانيا الزراعة في بلادها قبل الحرب على أن هذا الاهمال كان تاما أثناء الحرب مما أنزل بها الهزيمة في النهاية » .

وفي الاستعداد الحربى القائم الآن بين الجبهتين الشرقية والغربية يبدو التفوق واضحا للجهة الشرقية فالروسيا اتتاجها الزراعى عظيم ، أما الحلفاء فميزتهم غير واضحة في هذا المضمار . ولعل هذا هو السبب في أن الزراعة في إنجلترا قد أصبحت تلاقى اهتماما لم تلاقه في السنين السابقة ،

وبينما كان الاحرار في السنين الماضية هم الذين يعتقدون مبدأ تشجيع الزراعة ، فان العمال والمحافظين الآن لا يقلون عنهم اهتماما بالنسبة لهذا الامر ، كما يبدو ذلك واضحا في البرامج الحزبية التي يصدرونها وفي مناقشاتهم في البرلمان .



والعنصر الثالث في الجبهة الاقتصادية هو اتساع النفوذ المادى والادبى في العالم . ان المواد الاستراتيجية مبشرة في أماكن كثيرة ، فالبترول في الشرق الاوسط والمطاط والقصدير في الملايو ، وأصبحت هذه المواد عصب الحرب . وقد درجت انجلترا على استثمار رؤوس أموالها في البلاد التي تعاونها في حالة قيام الحرب ، فقد كان لها في الخارج قبل الحرب الاخيرة ما يقرب من ٣٥٠٠ مليون جنيه ، تفل لها دخلا قدره ٢٥٠ مليون جنيه ، تسوى به النقص في ميزانها التجارى . ولكن الامر طابعا سياسيا يفوق طابعه الاقتصادى : فان هذه الاموال رصيد تسحب عليه انجلترا ماتريد من المواد اللازمة للحرب . ولذلك فان غالبية رؤوس أموالها في الخارج كانت موقفة في الولايات المتحدة ، وفي أمريكا اللاتينية بدلا من استثمارها في الامبراطورية . وقد نضب هذا المعين بانهاء الحرب ، ولكنها الآن في سبيل تكوينه رغم سياسة التقشف التي تتبعها في الداخل . على أن الانتفاع بهذا العنصر متوقف على تكوين الاحلاف ، اذا نشبت الحرب بين الشرق والغرب ، وعلى مسألة تكوين « القوة الثالثة » التي تنزعها الهند في آسيا ، والتي يبدو أن لها صدى في الشرق الاوسط ، وعلى حركات الاستقلال والحركات الوطنية التي تسود آسيا وأفريقيا ، والتي لاشك سوف تتأثر بها الاوضاع الحربية ، اذا مابق نافوس الخطر . وعندئذ سوف تكون الميزة للفريق الذي تسع موارده ، وكذلك للفريق الذي يستطيع أن ينقل هذه الموارد الى جبهات القتال في يسر وسهولة ، فاتساع الموارد بمفرده لا يكسب حربا ، وهنا تبدو أهمية عنصر النقل وسيادة الاساطيل التجارية . ولذلك فان انجلترا لا تستطيع أن تتنازل عن سيادتها البحرية ، والا

فانها تفقد مركزها الدولي الممتاز . وقد وضع كرومويل أسس التقدم البحرى الانجليزى ، لانه أول من عمل ، بقانونه المعروف بقانون الملاحة ، على تقوية البحرية الانجليزية ، وأساس هذا القانون هو تدخل الدولة لتنظيم الملاحة ، مما يجعل لانجلترا السيادة البحرية ويضمن لها هذا التفوق باستمرار .

والواقع أن هناك طريقين رئيسيين للقضاء على انجلترا : أولهما الامتناع عن الاتجار مع انجلترا ومقاطعة صادراتها مما يسبب لها اعسارا شديدا ، وثانيهما هدم أسطولها التجارى ، وضرب الحصار البحرى عليها ، وهو سلاح من أقطع الاسلحة في الحروب ، وقد استخدمه نابليون ضد انجلترا ، وحاولت الغواصات الالمانية بمعاونة ايرلندا الجنوبية أن تشمل حركة النقل البحرى الى انجلترا في الحرب العالمية الاولى وكذلك الثانية فهزمت ايرلندا قواعد للغواصات الالمانية ، وهو أخشى ما تخشاه انجلترا اذ تضرر بسببه جزءا غير يسير من أسطولها التجارى . أضف الى ذلك أن الاعتماد على مكافحة الغواصات بالطرق العلمية ، لم ينجح النجاح المنشود ، والعلاج الصحيح الى الآن هو فى سرعة انتاج السفن بما يزيد عن تمويض الخسائر .

ولعل هذا هو السبب فى أن انجلترا لاتسمح مطلقا بالتنازل عن سيادتها البحرية وقد كتب تشرشل فى كتابه الازمة العالمية The World Crisis : ان السبب الحقيقى فى نشوب الحرب العالمية الاولى ، كان فى التنافس البحرى بين المانيا وانجلترا ، وعندما وضع ولسن شروطه المعروفة ، وضمنها حرية البحار ، لم تقبل انجلترا هذا المبدأ ، واعتبرته مقيدا لسيادتها البحرية . وتعمل انجلترا دائما على الاشراف على البواغيز ، ولا تسمح مطلقا بوجود دول قوية تنازعها السيادة البحرية ولو محليا . وآية ذلك اشتراك انجلترا فى حرب القرم سنة ١٨٥٤ مع تركيا وفرنسا ضد روسيا ، لمنها من احتلال القسطنطينية وخروجها الى البحر الابيض المتوسط ، وفى مناهضة انجلترا لايطاليا فى الحرب العالمية الثانية دليل واضح على اتباع هذه

السياسة التقليدية • وقديما دمرت روما قرطاجنه بعد حروب طويلة بسبب التنازع على السيادة البحرية والتاريخ يعيد نفسه •

فالملاحه التجارية وبالتالي القوة البحرية هي مصدر قوة انجلترا ، وينبوع ثروتها ، كما هي موضع ضعفها ، وهذه هي مسألة لا يختلف فيها حزب عن آخر •

هذه هي العناصر الرئيسية للجهة الاقتصادية على أن هناك عناصر أخرى يجب أن تأخذ في الحسبان، كعدد السكان، واستتباب النظام المالي ، أضف الى ذلك أيضا أن الجهة الاقتصادية لا تكفي بمفردها لكسب الحرب، بل يجب أن تحول هذه الامكانيات بسرعة وبسهولة لخدمة الحرب • فادارة الحرب يجب أن توكل للاكفاء ، وهنسا يظهر أثر التنظيم المدني في كسب الحرب • فالحرب علم ولكنها فن في ناحيتها المدنية ، كما هي فن في ناحيتها الواقعية • وقد نلاحظ بهذا الصدد علاقة دقيقة بين الادارة في المنشآت الاقتصادية وادارة الحرب ، أليس الغرض في كليهما هو الحصول على الغرض المنشود بأقل تكلفة ؟ •



ولا يغربن عن البال أن الحرب بمجرد نشوبها تثير الكثير من المشاكل ، فتنشأ مشكلة التضخم ، بما يترتب عليها من انعدام التوازن بين الدخول والايمان ، وعندئذ يضيق أصحاب الدخول الثابتة بحالتهم ، فدخولهم قد أصبحت غير كافية لمجابهة نفقات معيشتهم ، بل يعدم التوازن بين الدخول بعضها وبعض ، وهي مشكلة ضخمة لا تكفي جرة قلم لحلها ، ثم تأتي بعد ذلك مشاكل التمويل ، واضطراب الصرف ، والخروج عن نطاق التجارة متعددة الاطراف الى الانظمة الثنائية ، وتتمدد أسعار العملة في السوق الواحدة • ففي أغسطس سنة ١٩٣٩ كان السعر الرسمي للاسترليني هو ٤ر٦٨ دولار ثم خفض السعر الى ٤ر٠٣ عقب نشوب الحرب ، وترتب

على ذلك أن البضائع الأمريكية في الأسواق الإنجليزية صارت أعلى سعرا وبعبارة أخرى أنه للحصول على نفس الكمية من البضائع الأمريكية يتعين على المستورد الإنجليزي أن يدفع بمئته ١١٦ جنيهًا استرلينيًا ، بدلا من ١٠٠ . وهذا بلا شك يزيد في أعباء إنجلترا بالنسبة للنفقات الحقيقية للحرب . ولكن هذا التخفيض كان مبررا من الناحية الفنية ، لأن إنجلترا كانت تعد نفسها لحرب غير قصيرة ، ولا بد أن احتياطيها الذهبي سوف ينضب معينه ، فأولى من الآن أن يخفض الجنيه بدلا من أن تضطر إلى تخفيضه بعد ذلك ، وقد ينخفض عندئذ إلى أكثر من هذه النسبة تحت تأثير العوامل النفسية . ولبت الأمر اقتصر على ذلك فقد تعددت أسعار الاسترليني في سوق نيويورك ، وأصبح الجنيه الحر أقل سعرا من الجنيه الرسمي ، وضاعت على إنجلترا كميات لا يستهان بها من الدولارات مما اضطرها بعد ذلك إلى تطبيق مراقبة الصرف تطبيقا صارما .

ومن المشاكل التي تثيرها الحرب مشكلة الاسترباح *profiteering* ، أي عندما يلجأ التجار الاتهازيون إلى انتهاز الفرص المواتية لرفع أسعارهم ، ولا يكفي عندئذ تحديد الأسعار ، لأن التحديد في هذه الحالة قد يؤدي إلى اختفاء السلع . وبعد ذلك تأتي مشاكل العمل والعمال الناتجة عن تحديد الأجور وعدم كفايتها للوصول إلى مستوى معقول للمعيشة ، وأخيرا مشكلة الضرائب ، وتعديلاتها لسد العجز في الميزانية ، والالتجاء إلى سياسة مالية معقدة لمواجهة هذه المواقف الشاذة .

في وسط هذه الفوضى ، وفي غضون هذا الاضطراب ، يقع العبء على الحكومة التي تدير الحرب . وخدوا مثلا : فأنجلترا يجب أن تطبق سياسة التشغيل الكامل وقت الحرب ، ومعنى هذا زيادة الدخول النقدية . والجزء الأكبر من الانتاج يجب أن يخصص لخدمة الحرب ، وأما البضائع المدنية فجب عنها أن يصدر حتى يمكن لإنجلترا أن تحصل على المواد الغطائية اللازمة لها ، وعلى المواد الاستراتيجية الضرورية ، ولذلك فإن

جانبا غير كبير هو الذى يخصص للاستهلاك الداخلى . وعندئذ تبدو ظاهرة التضخم بأجلى مظاهرها ، وترتفع الاسعار ، وينعدم التوازن بين الطبقات ، وتوجد الحكومة المضطلة بالحرب فى مأزق لاتحسد عليه .

وقد يبدو لاول وهلة أن الاعتبارات الحرية هى التى يجب أن تكون لها الاولوية على اعتبارات التصدير . هذا هو الحقول وهذا هو المنطق . ولكن خذوا مرة أخرى انجلترا مثلا : ان انجلترا اذا تباطأت فى الاتساج الحربى تعرضت لخسارة الحرب ، ولكنها تتعرض أيضا لهذه النتيجة اذا لم تبأشر تصدير البضائع لكى تستورد المواد الغذائية والاستراتيجية . ففى الحالة الاولى قد تنهار الجبهة الحرية ، وفى الحالة الثانية قد تنهار الجبهة الداخلية، وهكذا تجد الدولة نفسها بين شقى رعى ، أو بين أمرين أحلاهما مر . ولذلك فحركة تصدير البضائع يجب ألا يغفل عنها ، لاتصال هذه الحركة بالحصول على النقود الاجنبية اللازمة لسير الحرب . فالقاعدة أن الدولة تحاول أولا أن تستخدم حصيلتها من الذهب والدولارات ، لتدفع أثمان مشترياتها من الخارج ، فاذا نضب هذا المعين ، وهو لاشك ناضب بعد وقت غير طويل ، كان على الدولة أن تتولى تصدير البضائع لتحصل على وارداتها عملا بالقاعدة الاقتصادية المعروفة « ان الصادرات تدفع للحصول على الواردات » .

هذه هى الصعوبات التى تجابهها الدولة التى تدخل الحرب . وعندئذ كان لا بد من تنسيق الجهود تماما كما يتم تنسيق الجهود بين الاسلحة الحرية المختلفة . ففى الحرب الماضية تولت الجبهة الاقتصادية ست وزارات مختلفة ، هى : وزارة المالية ، ووزارة الامدادات supply التى تنتج اتاجا حريا ، ووزارة التجارة ، ووزارة الحرب الاقتصادية التى تعمل على ألا تقع المواد الضرورية للحرب فى يد الاعداء، ووزارة الطعام ، ووزارة النقل البحرى . وكل منها يسعى الى هدف واحد ، هو ادارة الحرب من الناحية الاقتصادية . ولكن الطرق مختلفة ولا بد من التنسيق بينها ، حتى

لا يقع التعارض الذي يلحق أشد الاضرار بالجهة الحربية . وأضرب لكم مثلاً : أن وزارة الامدادات في حاجة الى المواد الخام كالصلب والمطاط ، ولكن وزير التجارة يود لو وجهت هذه المواد الى الانتاج المدني حتى يتسع مجال التصدير . وحتى تحافظ انجلترا على أسواقها الخارجية بعد الحرب ، فانه من القواعد المسلم بها في ادارة الاعمال ودراسة الاسواق ، أن الدولة التي تفقد أسواقها ، تجد من العسير عليها استردادها ، وهي اذ تستطيع ذلك فانها تتكلف نفقات طائلة . وكذلك وزير الطعام لابد أن تفتح له أسواق الاستيراد ولا يكون ذلك الا بزيادة التصدير ، والا تضررت انجلترا في مشاكل التموين المعقدة : اذن كان لابد من التنسيق حتى لا تفرق الجهود بددا .

وفي انجلترا اتبع تنظيم خاص هو أن يمر هذا التنسيق في مرحلتين : المرحلة الاولى أن تتولى هذا التنسيق لجنة من الرؤساء الدائمين ، لعدد كبير من المصالح الحكومية تمثل الانتاج ذا الطابع الحربي أو الطابع المدني ، وتكون بمثابة هيئة أركان الحرب الاقتصادية ، وقد كان على رأسها انلورد Stamp وهو رجل مشهود له بالخبرة العملية الاقتصادية ، وعلمه بالاداة الحكومية وبسير الاعمال فيها ، أما المرحلة الثانية فهي ان قرارات هذه اللجنة يجب أن تعرض على وزارة الحرب war cabinet وهي مشكلة من وزراء مسئولين ، قلة في العدد حتى يمكن أن تتخذ القرارات وتنفذ بفاية السرعة ، وكان لابد من المرحلة الثانية عملاً ببدأ المسئولية الوزارية في النظام الديمقراطي الانجليزي .

ولذلك فقد أجمل النائب Salter خصائص الجهة الاقتصادية في أن وظيفة هذه الجهة ذات شقين : الاول زيادة الانتاج الى أقصى حد ممكن ، واستخدام كل موارد الانتاج الموجودة ، حتى لا يبقى أحدها عاطلاً . أما الثاني فهو في توجيه هذه الموارد توجيهها فنيا لكسب الحرب وهو ما يعبر عنه بالاستراتيجية الاقتصادية .

والجبهة الاقتصادية في مصر تقوم على اعتبار أساسى واحد يتلخص في زيادة الدخل القومى للدولة وزيادة الرقعة الزراعية ، وزيادة الانتاج الصناعى ، ونشاط الحركة التجارية في الدولة ، وارتفاع المستوى العام للأفراد . وهذه مسألة شائكة لأن الانتاج قد يزيد ، ولكن زيادة عدد السكان قد تكون بمعدل أكبر . ولذلك فلا أمل في رفع المستوى العام إلا بالنظر الى السكان من ناحية الكيف لا من ناحية الكم ، حتى يرتفع معدل الدخل للفرد . ولا عبء بغير ذلك فانه اذا ساد مستوى الفقر الحالى فان الوازع الوطنى قد يكون ضعيفا .

وامكانيات مصر في الزراعة كبيرة ، فيجب العمل على استصلاح الاراضى البور والاراضى الرملية على جانبي الوادى ، وادخال الرى المستديم محل الحياض . يجب العمل على زيادة انتاج القمح الى أقصى حد ممكن ، وخفض تكلفة الانتاج باستخدام الوسائل الحديثة لخدمة الارض واستخدام الآلات الزراعية بدلا من الوسائل البدائية ، وتنوع المحاصيل بقدر الامكان وتصدير الزائد عن الحاجة . هذه هى السياسة الزراعية قصيرة الاجل ، أما انسياسة طويلة الاجل فتتجهز في زيادة حركة اصلاح فى الاراضى البور، ويجب على الحكومة أن تضع برنامجا دقيقا منظما ، لان المشروعات الفردية لن تستلح من المساحات ما يكفى للتأثير في رفع مستوى المعيشة تأثيرا ملحوظا ، ومن جهة أخرى قد تؤدي الاوضاع الجديدة الى حدوث تغيير في توزيع الدخل الاهلى لصالح الطبقات الفقيرة ، فيزداد الاقبال على بعض الصناعات المحلية التى تعاني الكساد في الوقت الحاضر ، فالتوسع الصناعى متوقف على اتساع السوق ، وتوزيع الدخل توزيعا عادلا يساعد على خلق هذه السوق المتسمة .

ويبدو أن الغاية في السنين الاخيرة قد اقتضت على التوسع في الرقعة الزراعية ، مع أن هناك سبيلا آخر هو التوسع في الزراعة الكثيفة ، أى العمل على زيادة الانتاج من نفس الرقعة بالتوسع في استخدام الآلات وبأنواع الترشيد والتوجيه .

وقد يكون كل ما سبق من الكلام المعاد الذي سبق ترديده مرارا . ولكن الذي لاشك فيه أن هناك انقلابا زراعيا تمر فيه البلاد ، ولكنه انقلاب الى أسوأ . فقبل الحرب العالمية الأخيرة كانت المحاصيل في زيادة مستمرة : محاصيل القطن والفلال والقصب والفاكهة والخضر ، وكان ميزان مصر الحسابي أقرب مايكون الى التكافؤ ، ان لم يكن راجحا في بعض الاحوال لمصلحة مصر ، وكذلك الميزانية العامة التي هي في الواقع ونفس الامر مرآة ناصعة لحالة الدخل القومي ، وأصبح من الممكن القيام بالمشروعات الانتاجية العامة كمشروعات الري المدينة التي يعد انشاؤها مفخرة في أى بلد ، ثم اقلبت الآية بعد الحرب العالمية الثانية فلوحظ العجز الواضح في المحاصيل المختلفة وظهر العجز واضحا في الميزان الحسابي ، رغم ارتفاع معدل أسعار القطن في السنين الأخيرة . ولولا ما يطلق سنويا من الارصدة لسداد العجز لساءت الاحوال ، ومن جهة أخرى نجد مصر غير قادرة على القضاء على هذا العجز بالطرق الكلاسيكية، فمصر لا تستطيع أن تلجأ الى تخفيض قيمة الجنيه المصرى مثلا ، فقد يجبر هذا الاجراء عليها الولايات من ناحية سوق النقود فيها ، أى من ناحية نظامها البنكي ، فلا يبقى بعد ذلك الا أن يقطع من الواردات . وهذا اجراء كان من الممكن التفكير فيه قبل الحرب العالمية الثانية بل كان هو الواقع مثلا . ولكن مصر استوردت في العام الماضى من الفلال حوالى ٨٠٠.٠٠٠ طن قيمتها حوالى ٤٥ مليوناً من الجنيهات . وأصبحت الضروريات تحتل جانبا أكبر من الواردات ، وتغير « نمط » pattern التجارة الدولية ، وأصبح الطلب على الواردات ذا مرونة أقل عن ذي قبل . وهكذا غلت يد مصر الى حد كبير عن سياسة استقطاع الواردات ، لايجاد التوازن العام في الميزان الحسابي .

ولمست لمصر سياسة زراعية ، وقد تكون مصر الى حد بعيد غير مسؤولة عن ذلك . فالسياسة القطنية في الظروف العادية قد تكون سياسة مبررة ، فمصر لا تستطيع التحكم في أسواق القطن الخارجية ، وأسعار

الخارج هي التي تحكم أسعار الاسكندرية ، و لم يبق الا تحسين الانتاج وزيادته ، حتى يكون لذلك أثره في الميزان الحسابي ، وفي أسواق رأس المال ، وسوق النقود . وقد يكون من العسير قد هذه السياسة ، فمصر دولة تعتمد في اقتصادياتها على ظروف غيرها *dependent economy* ، ولن يوجد محصول مجز يمدل القطن في الاوقات العادية ، وفكرة تنويع الحاصلات يجب أن تعالج بالكثير من الحذر ، وقد تكون غير واقعية الى حد بعيد . أما السياسة القمحية فهي خاضعة في مجموعها للسياسة القطنية ، فحيث تكثر مساحة القطن تقل المحاصيل الشتوية ، وهكذا تجد مصر نفسها في مهب الريح بالنسبة لدخلها القومي الذي يتراوح في حدود واسعة ، معقبا وراءه مشكلات عويصة متعلقة بالانظمة النقدية والبنكية والمالية .

ولكن المؤكد أن هناك وسائل يحسن اتباعها للتخفيف من وقع هذه السياسة ، التي تجد مصر نفسها مضطرة الى اتباعها ، والواجب أن تكون لنا سياسة قمحية مرسومة . فالقاعدة أن السياسة القطنية هي التي تملئ السياسة القمحية ولا عكس ، ولكن الاوضاع قد تغيرت أخيرا ، فأسعار القطن في هبوط وأسعار القمح في ارتفاع ، وتغيرت نسب الاستبدال بينهما ، وتكون النتيجة الواجبة الاتباع هو اتوسع في الزراعة القمحية وتعيد الزراعة القطنية وهو ما اتبع فعلا من الوجهة النظرية . فمنذ سنة ١٩٤٣ كانت تصدر تشريعات تفرض زراعة القمح في نسبة معينة من الزمام الذي يملكه كل زارع ، على أن هذه التشريعات لم تنفذ كما يجب ، كما يبدو ذلك من الجدول .

السنة تقدير مساحة المساحة القطنية للقمح العجز في المساحة
القمح طبقا لقانون
(آلاف الافدنة) (آلاف الافدنة) (آلاف الافدنة)

١٩٤٣	٢٠٥٤	١٩١٧	١٣٧
١٩٤٤	١٧٢٥	١٦٥١	٧٤

٧٨	١٦٤٧	١٧٢٥	١٩٤٥
١٣٩	١٥٨٦	١٧٢٥	١٩٤٦
٩٥	١٦٣٠	١٧٢٥	١٩٤٧
٢٣٤	١٥١٦	١٧٥٠	١٩٤٨
٣٣٣	١٤١٧	١٧٥٠	١٩٤٩
—	١٣٧٣	بدون قيد	١٩٥٠
١٥٣	١٤٩٧	١٦٥٠	١٩٥١
٢٤٨	١٤٠٢	١٦٥٠	١٩٥٢

وقد اضطرت الحكومة الى استيراد القمح بمقادير وفيرة لسد حاجة البلاد ، مما كان سببا في خلق العجز في الميزان التجاري ، فقد استنفد استيراد القمح خلال السنوات الخمس من ١٩٤٨ - ١٩٥٢ حوالي ١١٠ مليونا من الجنيهات . ولذلك يكون من المعقول أن الوقت قد حان لاختضاع السياسة القطنية للسياسة القمحية طالما تغيرت نسب الاستبدال ضد القطن . فالسلام في سبيله الى الاستقرار وأصبح الاتفاق الدولي أكثر صفاء ، وبلاد المواد الأولية يهبط سعرها بنسبة أكبر من هبوط أثمان الواردات ، ولذلك فانها يجب أن تأخذ الامر عدته اذا « شب » السلام ، ولا يكون ذلك الا بالاقبال من الواردات ما أمكن ، اذا أردت أن تستقر فيها الانظمة النقدية والمالية على أساس وطيء .



أما بالنسبة للصناعة ، فقد تعالت الصيحات أخيرا بوجوب تصنيع البلاد ، تحت الاعتقاد بأن البلاد الصناعية هي البلاد التي يرتفع فيها دخل الفرد ، وهي المسموعة الكلمة والاعز جاها وسلطانا ، ولكن المؤكد أن العقلية الصناعية لا تنشأ الا تدريجا . فان المانيا قد ظهرت نهضتها الصناعية في أوائل القرن الحالي ، مع أنها قد بدأتها بعد انتصارها على فرنسا في الحرب السبعينية . واليابان وهي دولة صناعية عظمى لم تظهر نهضتها الحقيقية

الابعد الحرب العالمية الاولى ، وان كان ظهورها في المجال الدولي جاء في أعقاب انتصارها على روسيا في سنة ١٩٠٤ ، والعقبات أمام التصنيع ليست قليلة : فالصناعة تقوم على رؤوس الاموال ، وعلى الخبرة الفنية ، وعلى اتساع الاسواق .

ونمو رؤوس الاموال في مصر يتصل بطبيعة المشروعات . فالتمويل قد يكون داخليا وقد يكون خارجيا وقد يجمع بين الاثنين . والتمويل الداخلي يتصل في أساسه بالادخار . وأما الحصول على رؤوس الاموال الاجنبية ، فقد يكون بتخصيص جانب غير قليل من حصيلة البلاد من العملة الاجنبية للمشروعات والباقي للاستيراد ، ولكن الاساس في رؤوس الاموال الاجنبية هو الاقتراض . على أن رؤوس الاموال الاجنبية اذا توفرت فانها لن تكون بديلا عن الادخار . فالادخار هو دليل على الاستقرار والرغبة في التقدم ، وكلما كان الادخار ناشطا كان اقبال رؤوس الاموال الاجنبية على الاستثمار واضحا .

أما تشجيع الادخار في مصر فهو أمر في حاجة الى التوجيه ورسم خطوط عريضة يجب اتباعها . وفي مصر قد تعتبر الظروف مواتية لتشجيع الادخار ، فان الدخل غير موزع توزيعا سليما ، ولو وزع الدخل لانعدم الادخار ، لان القدرة عليه عندئذ تكاد أن تنعدم ، ولعل هذه هي الميزة الوحيدة التي تترتب على سوء توزيع الدخل ، لان ذوى الدخل الكبيرة عندئذ هم الذين يستطيعون أن يستثمروا مدخراتهم ، في أوجه النشاط المختلفة .

على أن الادخار يتأثر أيضا بالنظام الضرائبي في الدولة ، ويجب على الدولة أن تضع نظاما يبقى تحت أيدي المولين مايسمح بتكوين هذا الفائض ، كما يحال دون انسياب هذا الفائض الى الاستهلاك غير المنتج ، فيحد من استيراد السلع الكمالية ، كما يجب اتعاج الوسائل المختلفة التي

تساعد على الاستثمار باعفاء أرباح الشركات الجديدة مثلا من الضرائب في سنوات تشغيلها الاولى .

على أن اتباع هذه السياسة قد يؤدي الى تخفيض الحصيلة الضريبية تخفيضا غير يسير، ذلك لان نفقات الدولة التقدمية في زيادة مستمرة، فالدولة تدأب على توفير المرافق العامة لجميع السكان من تعميم التعليم المجاني والعلاج والاخذ بأسباب الضمان الاجتماعي ، فأني للحكومة اذن أزاء كل هذه الاعتبارات أن تخفض من ضرائبها ، فهذه نفقات ملحة لاسيبل الى التخلص منها . وعندئذ تجد الدولة نفسها بين شقي رحى : اما أن تنفذ سياسة شعبية تؤتي أكلها سريعا ، واما أن تنتقص من هذه النفقات الاجتماعية في سبيل تكوين رؤوس الاموال . والاولى اتباع الرأي الثاني ، فان بناء الدولة يجب أن يقوم على أساس زيادة الانتاج ، وزيادة الانتاج اعتبار يتصل بنمو رؤوس الاموال ، وعندما تدور عجلة الانتاج، وتنشأ المشروعات يزيد الدخل القومي زيادة تسمح بتحقيق كل عوامل الرفاهية الاجتماعية في شتى مظاهرها . والحق أن هذه مشكلة تعانيها الحكومات التي تعتمد على التأييد الشعبي، فان هذه الحكومات بطبيعتها الحزبية، تسعى وراء مصلحتها العاجلة ، فضلا عن أنه ليس من اليسير اقناع رجل الشارع ، بأن هذه المشروعات الانتاجية يوم تزدهر ، سوف تسمح بتحقيق ماتصبو اليه نفسه من أسباب الرفاهية الاجتماعية .

ان سياسة التقشف يجب أن تكون المبدأ الاول في سبيل زيادة الانتاج في بلد يزيد سكانه بشكل واضح ، ويجب أن يخضع الجميع لهذه السياسة ، أغنياء وفقراء في سبيل اعادة بناء الدولة من جديد ، لا لخير المجتمع الحاضر فقط ، بل في مصلحة الاجيال القادمة أيضا . وعندئذ يكون المبدأ الاقتصادي الواجب الاتباع ، هو أنه حيث يتعارض الاستهلاك مع الاستثمار، فان الاخير هو الذي يجب أن تعطى له الاولوية ، ويعترف له بالصدارة .

وقد قام قماش طويل في مسألة الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية ، فمن مؤيد يرى أنه لا قيام للصناعة الا بالاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية ، ومن معارض يرى العكس ، بل يذهب الى أن الاستعانة بها نكبة يجب أن تتحاشى بقدر الامكان . وهو قماش افلاطوني طالما أن البلاد في حاجة ماسة الى رؤوس الاموال الاجنبية ، وطالما اتخذت الضمانات التي تمنع من تصسف المقرضين . على أنه من ناحية المبدأ يجب الاستعانة ما أمكن برؤوس الاموال ، أجنبية كانت أو وطنية ، تستطيع بها البلاد أن تحقق الرخاء .

فليس يصح مثلا القياس على حالة قروض اسماعيل قديما . فهذه القروض تختلف كثيرا عما تطلبه البلاد الآن ، فان ورود رؤوس الاموال الاجنبية لاستثمارها في قروض الدولة ، وهو ما وقع في عهد اسماعيل قد عفا واندثر . ومهما أوتيت البلاد المتخلفة من قوة في الاقتناع ، فان رؤوس الاموال الاجنبية سوف تعزف عن الاشتراك في هذا النوع من الاستثمار ، لاسباب كثيرة بعضها سياسى وبعضها اقتصادى ، وقد ضاعت أموال المقرضين في كثير من البلاد ، بالانكار تارة ، وبالاتقاص منها تارة أخرى ، ولذلك فيكون قياس هذه الحالة على حاجيات مصر الحاضرة هو قياس مع الفارق .

أما موضوع الحصول على رؤوس الاموال الاجنبية فقد أضحي لسوء الحظ مشكلة تتصل بالسياسة . فالمؤسسات المالية الدولية كبنك الانشاء والتعمير تقرض لآجال طويلة ، وتناسب هذه الطريقة المشروعات الكبرى كمشروعات الرى أو السكك الحديدية ، أو خلق القوة المحركة . ويجب للاقراض أن تتأكد هذه المؤسسة من صلاحية المشروع وفائدته المحققة . هذه هي القاعدة التي تحكم هذه المؤسسة من الوجهة النظرية . أما من الوجهة العملية فان الاقراض من هذه المؤسسات يقوم على اعتبارات سياسية ، فالقروض لا تمنح الا للدول التي تتبع سياسة الغرب ، وتدور في فلك الولايات المتحدة ، والدول التي قد تعتزم الحياد مثلا ليس لها أن تطمع كثيرا

في هذه القروض ، فضلا عن أن هذا البنك لايعنى الا باقراض الصناعات التى للولايات المتحدة فيها كبير اهتمام ، فالبنك يساعد في استخراج البترول من المملكة السعودية العربية ، أو الجوت من الباكستان ، وقد يقرض أيضا مدفوعا بموامل سياسية ، فيخطيء من يعتقد أن مهمة هذا البنك مهمة اقتصادية بحت . وقد قال اقتصادى معاصر مقارنا صندوق النقد الدولى بينك الانشاء والتعمير : ان الاول يجب أن يكون مديره من رجال البنوك ، أما الثانى فيشترط فيه أن يكون رجلا قدعرف عنه الاندفاع والمغامرة . ولذلك فان النجاح فى الحصول على أموال من هذه المؤسسة سوف يكون ضئيلا .

أما الطريقة الثانية وهى الحصول على القروض من الحكومات كالنقطة الرابعة مثلا، فهى محكومة الى حد كبير بالاعتبارات السياسية أيضا ، وسوف تكون فائدة البلاد منها الى حد كبير محدودة .

فلا يبقى اذن الا طريق واحد مفتوح هو تشجيع الاستثمار الخاص لرؤوس الاموال الاجنبية . وهو الاستثمار الذى يحكمه القانون الصادر فى ابريل سنة ١٩٥٣ المعروف بقانون استثمار المال الاجنبى فى مشروعات التنمية الاقتصادية . فهذا القانون يمهّد الطريق أمام رؤوس الاموال الاجنبية : فقد حدد هذا القانون ماهية المال الاجنبى ، وأجاز تحويل الربح الناتج من الاستثمار فى حدود ١٠ ٪ من القيمة المسجل بها ، وتحويل المال نفسه بما لايجاوز سنويا ١/١ القيمة المسجل بها ، كما أنشأ لجنة خاصة لاستثمار المال الاجنبى ، تمثل فيها وزارة المالية والاقتصاد والمجلس الدائم لتنمية الاتاج القومى والبنك المركزى . وتختص هذه اللجنة بكل مايتعلق باستثمار المال الاجنبى فيه من مشروعات التنمية الاقتصادية ، فاذا لم توافق اللجنة على اعتباره كذلك ، فان المال الاجنبى لاينتفع بأحكام القانون ، كما تقوم اللجنة بتقديم المعلومات عن أحكام التشريع والادارة فى مصر ، وتقديم البيانات الاحصائية والاقتصادية للهيئات الراغبة فى توظيف المال

الاجنبى ، اذ أن الحصول على هذه المعلومات والبيانات مما لا يستغنى عنه صاحب رأس المال الذى يريد توظيف أمواله خارج بلاده ، ومن أسباب التيسير أن يكون امداد الاجنبى بهذه البيانات مركزا فى هذه اللجنة .

ومما هو جدير بالتسجيل فى هذا الصدد هو أنه يجب أن يقوم تعاون وثيق بين المجلس الدائم لتنمية الاقتصاد القومى وهذه اللجنة . فمهمة المجلس وضع برنامج اقتصادى لتنمية الانتاج ، يتوخى فيه تقديم المشروعات الأكثر انتاجا والاسر تنفيذا والاقل تكلفة ، على أن يتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل ، ولقلة المدخرات القومية فإن للمجلس أن ينتفع برؤوس الاموال الاجنبية على أن القانون الجديد لم يحدد الصلة بين مجلس الانتاج وبين لجنة الاستثمار فيما عدا تمثيل المجلس فى اللجنة والاولى أن تحدد على الوجه الآتى : أن مجلس الانتاج يرسم البرنامج بعيد المدى ، فهو فضلا عن كونه أداة تنفيذية للمشروعات فإن مهمته الرئيسية التنظيم ورسم السياسة الانتاجية ، بوصفه مجلسا للاستثمار investment board . أما تنفيذ هذه الخطوط العريضة بالنسبة لرؤوس الاموال الاجنبية فيقع على عاتق اللجنة الجديدة ، فهى التى تفحص الطلبات المقدمة للاستثمار ، ورغبات المستثمرين ، فاذا وافقت على البرنامج الذى رسمه مجلس الانتاج سمح باستيراد رأس المال الاجنبى والا فلا ، وعلى هذا الاساس يجب أن يقوم التعاون ، فنكون قد وثقنا من سير المشروعات على هدى برنامج مرسوم ، وآمنا التخطيط على غير هدى . ولا محل اذن ، بعد ايجاد هذه الصلة بين مجلس الانتاج ولجنة الاستثمار ، لتخوف البعض من أن رؤوس الاموال الاجنبية سوف لا تقبل بصفة عامة على اثناء الصناعات التى ليست البلاد فى حاجة ملحة لها ، وانما ترمى الى مجرد الاستثمار الذى تعود فوائده الى الدولة المستثمرة . ان هذا الخطر ان وجد سوف يزول بخلق هذه الصلة .

ولقد زعم البعض بأن استثمار رؤوس الاموال الاجنبية هو أداة استعمارية . يبدأ النفوذ الاقتصادى ثم يتلوه النفوذ السياسى ، ويضربون

عديد الامثلة في سبيل اثبات هذه النظرية ، ولانظن أن بلدا يحرم نفسه من مزايا الاستثمار تحت تأثير هذا الوهم ، وأمانا عديد الامثلة على التقدم الذى أحرزته بلاد أمريكا اللاتينية من الاستثمار ، أما اذا تغفل النفوذ السياسى للدولة المستثمرة ، فان المسئول عن ذلك هو الدولة التى يستثمر فيها رأس المال ، لانها سمحت بتطور الاحوال الى هذا الحد . فالتشجيع هو خير عيم للدولة المستثمرة ، وبركة للدولة التى يستثمر فيها ، فيه تقع «لن يعطى ولن يأخذ» كما يقول شكسبير فى شعره الخالد . والمؤكد أن هذا الاعتبار يجب أن ينبذ ظهريا ، ولا يقام له كبير وزن .

ويبدو مبدئيا أن امكانيات مصر هى فى الزراعة الآن ، وفى الصناعات الزراعية التى تسمح الاسواق الداخلية باستيعاب منتجاتها ، ومع كربة الخزان واستخراج الحديد من اسوان ، سوف تستطيع العمل على خلق بعض أنواع من الصناعات الثقيلة ، ولكن التقدم فى ذلك سوف يكون بطيئا ، بحكم السوابق التى مرت بها البلاد الاخرى ، فى حركة التصنيع فى التاريخ الحديث .



وتفرع عن الجبهة الاقتصادية الجبهة المالية ، وادارة هذه الجبهة تحتاج الى الكثير من الدربة والحنق ، فالحرب تقلب الاوضاع المالية رأسا على عقب : يتخذ النظام الضرائبى شكلا آخر ، وتتضخم الميزانية ، ولا بد من أن ترسم السياسة المالية على أساس جديد ، وتلقى أعباء جديدة على سوق النقود ، وينتظر من البنوك أن تخضع لتعليمات جديدة من البنك المركزى لتمويل الحرب ، ولكفافة التضخم الذى تكتوى البلاد بناره . أما البورصات فتقيد عملياتها ، ولا تمود حرة كما كانت ، ويجب فى كل هذه المنشآت المالية أن يتجه نشاطها اتجاه واحد متاسقا هو خدمة الحرب . ولما كانت نفقات الحرب طائلة ، فلا بد من أن يتسم النظام المالى بالمرونة حتى يمكن مقابلة هذه النفقات ، فان تمويل الحرب هو مشكلة المشاكل ،

واذا عجزت الدولة عن هذا التمويل انهارت الجبهة الحربية . ولكن كيف يتم تمويل الحرب ؟ .

قد يكون من المناسب في هذا الصدد أن تتولى تأصيل هذه المشكلة . فإذا نشبت الحرب قام تياران متعارضان : الشعب بوصفه مجموعة من المستهلكين يود لو توسع في اتقائه ، ليشبع رغباته من السلع والخدمات ، والحكومة ممثلة لهذا الشعب تود لو ضيق من هذا الاتفاق لسد نفقات الحرب ، ولا بد من التنسيق بين هذين الاعتبارين . هذا هو المبدأ الاول .

فإذا كان لامناص من أن يقطع من دخول الافراد لادارة الحرب ، ومقابلة تكاليفها ، فالى أى حد يكون الاقتطاع ؟ يجب أن يترك للافراد القدر الكافي لسداد نفقات معيشتهم الضرورية ، أى يترك لهم حد أدنى من الغذاء والكساء والضروريات الاخرى . هذا هو المبدأ الثاني .

على أن هناك في بعض البلاد ، ومصر بلد منها ، طبقات تعيش تحت الحد الأدنى ، وليس من المستأغ أن تترك هذه الطبقات وقت الحرب في حالتها ، وذلك ابقاء على الجبهة المعنوية من الانهيار . ولذلك كان لابد من اتخاذ الاجراءات لاعادة توزيع الدخل الاهلي ، أى بالاقتطاع من الطبقات الغنية ، ومساعدة الطبقات الفقيرة بالاعانات التي تقرر للمواد الضرورية في الميزانية خفضا لنفقات المعيشة . وهنا تتدخل السياسة المالية التي يجب أن توضع على أسس جديدة ، لتخفيف القوارق بين مختلف الطبقات الاجتماعية ، ويكون التقرب وقت الحرب هو تقربا في الشطف فعالة الحرب تقتضي التضحية . وهذا هو المبدأ الثالث .

على أن تطبيق هذه الخطوط العريضة والاكتفاء بها لتمويل الحرب ، دونها خطر القتاد . فان الاقتطاع من دخول الافراد ، قد يؤدي الى أن يركن الكثير منهم الى استهلاك مدخراته ، مما يؤدي الى ارتفاع الاسعار ، فيعجز الكثير ، ممن لامدخرات عندهم ، عن مقابلة هذا الارتفاع . ويطالب ذوي الدخول المحدودة ، كموظفي الدولة والعمال ، بزيادة أجورهم وتظهر

علامات الاختلال على حالة التوازن . على أن هذا التضخم المعتدل ، ليس من المسير معالجته ، فإن الحكومة تستطيع أن تجدد هذه المدخرات أو جانباً منها ، كالحسابات في بنوك التوفير أو مبالغ التأمين ، كما تقيد ودائع البنوك .

ولكن كل ذلك لن يغني عن التضخم قليلاً . ففي الحرب تضطر الدولة إلى التضخم اضطراراً ، لمواجهة النفقات الحربية المتزايدة الطائلة ، ولا تستطيع موارد الدولة العادية أن تجابه الموقف ، فلا يبقى إلا الالتجاء إلى الحالة التضخمية بصورها المتعددة . وكل تكبير في الحرب من غير تضخم ، هو خيال لا يقره الواقع ، بل حلم جميل يتمذر تحقيقه . وتكون الطريقة الأولى لتمويل الحرب هي في إصدار البنكنوت من جانب البنك المركزي ، ورفع القيود التي تقف عقبة في سبيل التوسع في الإصدار ، ولا يبقى إلا أن تطلب الدولة فيسارع البنك المركزي إلى تلبية النداء ، وتبدو الحالة التضخمية بجميع مساوئها ، ويختل التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الطبقات . ولكنها الحرب !! .

على أن التضخم قد يتخذ مظهراً آخر . ذلك بأن تلجأ الحكومات إلى الاقتراض من البنوك التجارية ، فيحدث التضخم هنا ، لا في البنكنوت وإنما في الودائع ، ولما كان التوسع في الودائع رهن بالاموال السائلة في البنك ، وهي كما تكون من النقود ورصيد البنك المركزي تتكون أيضاً من بونات الخزينة ، وهذه تستطيع الدولة أن تخلقها خلقاً ، فإن بنوك الودائع تستطيع إلى حد كبير خلق التضخم في الودائع ، ولكن هل تكفي هذه الطريقة ؟ هيها !! .

فاذا استنفدت الدولة هاتين الطريقتين ، فإن هناك طريقاً ثالثاً هو الاقتراض من البنك المركزي . فاذا بلغ القرض مثلاً عشرة ملايين من الجنيهات دفعتها الحكومة للمتعهدين والمقاولين ، فإن هذه الارصدة تنقل إلى ملكية بنوك الودائع ، وتستطيع هذه البنوك أن تبنى عليها هرماً ائتمانياً جديداً ،

بل ان الحكومة نفسها تستطيع أن تقترض من هذا المعين الجديد . ولذلك فان عملية اقتراض الحكومة من البنك المركزى تمكن الحكومة من أن تتوسع فى الاقتراض من البنوك التجارية أيضا .

أرأيت اذن الى التضخم كيف تتعدد وسائله ، وكيف يتسع اتساعا آليا ، لا يبدأ حتى يرتفع معدله ، فاذا هو تيار جارف ، لا تقوى وسائل البنك المركزى الكلاسيكية ، على أن تكبح جماحه أو تحد من سلطانه .

وعندئذ تتعقد المشاكل أمام الحكومة فمن جهة تزيد الاجور فى الصناعات ، وقد يكون معدل الزيادة مختلفا باختلاف الصناعات ، مما يخلق اضطرابا فى التوازن بين الصناعات المختلفة ، وقد يؤدى الى اضطرابات بين العمل ورأس المال فى وقت يجب أن يتم فيه الاستقرار ، فضلا عن مشاكل التمويل وما اليها من المضلات التى تترتب على التضخم . وفى ذلك الوقت تفكر الحكومة جديا فى الحد من الدورة التضخمية ، وأمامها فى ذلك طريقان رئيسيان : الالتجاء الى الضرائب ، أو الركون الى القروض . ومن الطبيعى أن حيلة الضرائب والقروض سوف تنفق فى الحرب ، ولكن المؤكد أنه بهذه الطريقة سوف تستغنى الحكومة عن التوسع فى خلق وسائل جديدة للدفع .

ويدور النقاش فى هذه الحالة حول أفضلية الضرائب أو القروض لسداد نفقات الحرب . فيذهب رأى الى تفضيل نظام القروض ، لان القروض بطبيعتها مستساغة ، فهى تؤخذ لترد ، بعكس الضريبة . ولان عواقب خدمة الدين لا تظهر الا بعد الحروب ، وكلها عوامل سيكولوجية قد تجعل الركون الى الاقتراض أيسر وأكثر حيلة .

على أن الاقتراض لكى يكون الطريق الامثل يجب أن يكون من الافراد لا من البنوك ، الا اذا كان فى نية البنوك أن تحد من سلفياتها للملاء ، وهو أمر صعب مراقبته ، فضلا عن كونه يؤثر فى سير الاعمال . على أن الافراد بدورهم قد يجبرون عن المساهمة فى القروض ، ما لم يلتمسوا من بنوكهم

الودائع للدفع منها ، وتستطيع البنوك أن تخلق هذه الودائع ، نظرا للتضخم التقدي الذي يجره الحرب ، وهكذا تدور الحلقة مفرغة ، وكان الدولة قد اقترضت من البنوك بطريق غير مباشر .

والضريبة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة . فالضرائب المباشرة هي ضرائب الدخل، والفرائض على رأس المال capital levy وضريبة التركات . وهي عادة متدرجة وفقا للقدرة على الدفع . أما الضريبة غير المباشرة وأغلبها ضرائب الاستهلاك فيدفعها الجميع أغنياء وفقراء ، ويحس وطأتها الفقراء . ولكن المغالاة في فرضها تزيد في نفقات المعيشة ، فتضطر الحكومة الى منح الإعانات تخفيفا لهذه النفقات ، وعلى ذلك فقد تبدو الحصيلة الظاهرية متضخمة، ولكن الحصيلة الحقيقية لا بد أن تكون أقل قدرا . ومن ناحية أخرى أن زيادة الضرائب المباشرة قد تعرقل النشاط الاقتصادي ، ولكن هذا الاجراء سوف يكون محببا وقت الحرب ، أما عندما تنقش الغمة وتعود الاحوال سيرتها الاولى ، فإن تخفيض الضرائب المباشرة قد تكون سياسة رشيدة لاعادة بناء الصرح الاقتصادي في الدولة . وفي الحرب اذا لجأت الدولة الى تخفيض الضرائب المباشرة كان اللجوء الى القروض ضربة لازب ، على أن قرض اليوم هو ضريبة الغد ، والضرائب في أعقاب الحرب معرقة للاقتاج ، فأولى ثم أولى ، أن يزداد عبء الضرائب المباشرة في ابان الحرب نفسها .

على أن هذا النقاش قد يعود افلاطونيا ، اذا عال أمد الحرب ، وعظمت نفقاتها ، وشعر الكل بوطأتها ، فإن اندولة عندئذ تجد نفسها مضطرة الى استنفاد كل أسباب التمويل من الضرائب والقروض في جميع الصور والاشكال . فالحرب الكلية هي التضحية الكلية ، ولن يضير الامة وقت الحرب الا توزع هذه التضحية توزيعا متكافئا ، فالهدف هو كسب الحرب ، ولا بد من ظلم هنا أو تعسف هناك .

أرأيت الى هذه الصورة المقعدة التى رسمتها لك فى تمويل الحرب • ان الحكومات فى الحرب قد تقدم على أمور لاتجرؤ على القيام بها فى وقت السلم • فالامة فى الحرب وبجميع طبقاتها ، تتكاثف وتساند كالبنيان المرصوص ، ولو أنها فعلت ذلك فى وقت السلم لمكافحة الفقر والجهل والمرض ، وبفسس الغيرة ، لآتت هذه السياسة أكلها فى وقت قصير •



ومما سبق يتضح أن اصلاح الجبهة المالية انما يقوم على اصلاح السياسة المالية واصلاح البنك المركزى ، وعندئذ تبدو العلاقة وثيقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية • فالسياسة المالية تقوم على توفير الموارد للدولة من الضرائب أو القروض ، كما تتضمن أيضا سياسة الاتفاق التى تتبعها الدولة • وترسم الدولة سياستها المالية مستهدفة ، لا الغرض المالى فحسب ، وانما ترمى الى أهداف أخرى اقتصادية واجتماعية ، تأمل فى تحقيقها من وراء استخدام هذه السياسة ، أما السياسة النقدية فتتضمن الاشراف على الائتمان والصرف وسوق النقود • وكل من هاتين السياستين وثيق الصلة بالآخر ، ففى مكافحة التضخم تعمل السياستان معا كما يعمل حدا المقص ، وكذلك فى مكافحة البطالة وقرار سياسة التشغيل ، ولذلك فالثابت أن هاتين السياستين صنوان لايفترقان •

والجبهة المالية فى مصر تقوم على اصلاح السياسة المالية واصلاح البنك المركزى • فبالنسبة لاصلاح السياسة المالية يجب أن يكون لنا هدف نرمى اليه عند اعداد الميزانية • لم تعد الميزانية مجرد اجراء حسابى ، وانما هى بيان لحالة البلاد الاقتصادية ، ووسيلة لتنفيذ سياسة الدولة فى احداث الرخاء العام • ولذلك كان من الضرورى أن يكون رائد الميزانية التوازن الحقيقى لا التوازن الشكلى • فقد لاتوازن الميزانية حسابيا ، وانما تحدث فى الوقت نفسه توازنا فعليا فى المجتمع • ويحسن دائما

تكوين فائض في أوقات الرخاء ، أى أن تكون الإيرادات أكبر من المصروفات ، فتمتص الضرائب جانبا غير قليل من النقود المتداولة فلا تتجه الاسعار اتجاهها صعوديا ، كما أنه في أوقات الكساد يستحسن خلق العجز في الميزانية باتباع سياسة التوسع في الاتفاق ، فتكون الميزانية أداة لمكافحة السنين المجاف من حصيلة السنين السمان . ولذلك ففى مصر كان من الواجب الإبقاء على الاحتياطى العام بقدر الامكان . ان فكرة التخلص من الاحتياطى العام بحجة أنه لا طائل تحته ولا غناء فيه ، هى فكرة خاطئة في بلد يعتمد على المحصول الواحد ، ويتراوح فيه الدخل القومى في حدود واسعة . ان سياسة البلاد التى تعتمد على المحصول الواحد يجب أن يكون رائدها تكوين الاحتياطيات : الاحتياطى في الميزانية، والاحتياطيات في البنوك والاحتياطيات في المنشآت الاقتصادية ، وهذا هو الطريق القويم الذى يوصل الى بر السلامة والامان .

والنظام الضرائبى السديد هو الذى يبعث على التقدم الاقتصادى ، فإن مبدأ « الانتاج قبل الرفاهية » يجب أن يكون سياسة واجبة الاتباع . واذا كانت الصناعة تشكو من زيادة الضرائب ، فإن هذه الضرائب يجب أن تخفض ، وتضغط المصروفات لاحداث التوازن ، ويبدو أن ذلك في حيز الامكان . فلم يعد أحد يستسيغ أن تبقى مرتبات موظفى الدولة على ماهى عليه ، ويجب بادئ ذى بدء ربط علاوة الغلاء بالارقام القياسية لنفقات المعيشة ، فترتفع علاوة الغلاء مع ارتفاع الرقم القياسى كما تهبط معه أيضا . وقد اتبعت حكومة السودان هذه السياسة بنجاح ، فلا يضار عمال الدولة ، كما أن العبء الذى تحمله الميزانية يكون معقولا .

وقد يكون من الملائم أيضا أن نضغط الاعتمادات التى تخصص لخفض نفقات المعيشة ، فإن الدولة تتحمل جانبا من ثمن الرغيف . وتعرف هذه الاعتمادات في علم المالية العامة بالنفقات الانتقالية *Transfer expenditure* وهى مبررة بشرط أن تؤخذ من الاغنياء لتعطى الى الفقراء . أما تأخذ من الفقراء لتعطى لنظرائهم في العاقبة ، فأمر قد لا يستباج من الناحية الفنية ،

فان هذه الاعتمادات يستفيد منها سكان المدن، لان الريفي يتولى أمر خبزه ، ولكن سكانه كدافى الضرائب يماونون سكان المدن !! وعلى هذا الاساس أخذت حكومة المحافظين فى انجلترا فى اقاص هذه الاعتمادات بقدر الامكان ، فما أحرانا بالنظر فى هذا الامر وتديره !!

وقد يكون من المستحسن أيضا القضاء على التبذير والاسراف ، وضم المصالح المتشابهة . وحسنا فعلت الحكومة بالغاء وزارة الاقتصاد الوطنى وضماها الى وزارة المالية ، ومرافق الاحسان العام موزعة بين وزارة الاوقاف ووزارة الشؤون الاجتماعية ، ونستطيع أن نتظر كثيرا من الوفورات فى هذه الناحية .

ويجب أن يكون هدف السياسة الضرائبية مساعدة الانتاج وتشجيعه ، والعمل على تنميته . وفى الميزانية التى تقدم بها وزير المالية فى انجلترا لمجلس العموم فى ١٤ ابريل الحالى اتبع مستر بتلر Butler وزير المالية سياسة جديدة تقوم على انعاش الصناعة ، فى عالم أصبح فيه المشتري هو المسيطر بدلا من البائع ، واحتدمت فيه المنافسة بين جميع الدول الكبرى ، المنتصر منها والمهزوم . ومن مبادئ هذه السياسة الجديدة تخفيض ضريبة الدخل ، واقاص ضريبة المشتريات بقصد انعاش السوق الداخلية ، والغاء الضرائب الاستثنائية . وترمى هذه السياسة الى هدف واحد هو تقوية حواجز الانتاج ، ولذلك سميت هذه الميزانية بميزانية الحوافز incentives . ولقد شد من أزر وزير المالية فى اتباع هذه السياسة اتجاه الميزان الحسابى الى التعادل ، فان سياسة الانكماش التى اتبعها المحافظون بدلا من سياسة « النقد الرخيص » التى كانت تتبعها حكومة العمال ، قد رفعت من قيمة الجنيه الاسترلى فى الاسواق الخارجية ، وأخذ الجميع يفكر فى اطلاقه للتحويل ، كما كان من قبل فيستعيد مركزه الدولى التليد . أضف الى ذلك أن حالة التوتر الدولية قد خفت شدةها ، ويمكن العمل على خفض حقات التسلمح الطائلة . ولذلك وجد مستر بتلر أن الوقت قد حان لكى

تكسب انجلترا أسواقا جديدة ، وتحافظ على أسواقها القديمة ، ولن يتم ذلك الا بالتخفيف من الاعباء التي تحملها الصناعة .

وكم نود لو رسمت الميزانية في مصر على هذا النمط ، فتصبح ميزانية حوافز أيضا . فاذا كان لابد من تشجيع زراعة القمح مثلا في وقت قلت فيه أثمان القطن ، فيجب أن توفر في الميزانية ما يسمح بشراء القمح من المزارعين بثمان مرتفع . فالقاعدة الاقتصادية السليمة أنه لا يصح أن نشتري من الخارج ، ما نستطيع انتاجه محليا بكمية أقل من الموارد ، ونكون قد سخرنا الميزانية لخدمة الميزان الحسابي .

ويجب أن يكون النظام الضرائبي أيضا مشجعا على الادخار . أن الحرب يجب أن تمول وتمويلها يقوم على الضرائب ، كما يقوم على القروض ولذلك فإن النظام الضرائبي يجب أن يكون حافزا على الادخار . فاذا دق ناقوس الخطر وبدأت الدولة في الاقتراض ، لسداد قفقات الحرب ، فإن الافراد يستطيعون أن يركنوا الى مدخراتهم لشراء سندات الحرب ، فتكون السوق النقدية مستعدة دائما لتقبل هذه السندات .

ومن المؤكد أيضا أن النظام المالي في الدولة والسياسة الاقتصادية بها متصلان اتصالا وثيقا بالبنك المركزي . فهو المحور الذي تدور حوله كل الصروح المالية والاقتصادية في الدولة ، وبقدر كفايته وصلاحيته يكون التقدم في كل هذه الميادين ، ولا يمكن لدولة أن تكسب حربا وبنكها المركزي في حاجة الى الاصلاح الشامل . أما أنصاف الحلول في الوصول الى هذا الاصلاح ، فقد يكون ضرره أكثر من نفعه . فالبنك المركزي هو الذي يشرف على تمويل الحرب : يصدر البنكنوت ، ويسيطر على نقود الودائع التي تتولاها البنوك التجارية عن طريق الاشراف ، ويقرض الدولة وقت الحرب ، وهذه كلها وظائف يجب أن تهيمن عليها الدولة هيمنة كاملة . أما يوم أن تضعف رقابة الدولة على البنك المركزي فإن سوق النقود ،

وسوق رأس المال ، بل والنظام الاقتصادي بكافة صورته سوف يتأثر الى حد بعيد .

ومن نافذة القول أن تقرر أن البنك الاهلى فى مصر ما زال فى حاجة الى الاصلاح نظرا لمركزه الخاص الممتاز . هو فى حاجة الى ثورة اصلاحية قلب نظامه رأسا على عقب ، من ناحية رأس ماله وادارته وموظفيه . يجب أن يحس الجميع بأنه مصرى لحما ودما . ان الكثير من عمليات البنك الاهلى بوصفه بنكا مركزيا لا يخضع للعلاية ، فهل يعقل بعد ذلك أن تترك الادارة الفعلية فى البنك تسيطر عليها عناصر غير مصرية ؟ وفى الحرب تشتري المعدات من الخارج ، وهو أمر يجب أن يحاط بالكتمان الشديد ، ويتولى البنك المركزى بوصفه بنك الدولة هذه العمليات ، فهل يجوز بعد ذلك أن يطلع على هذه الاسرار غير المصرين ؟ ولطالما أراد أولى الامر أن يؤمموا هذه المنشأة - كما أمت انجلترا وفرنسا بنكها المركزى - ولكن العوامل الاخرى كانت أقوى من أن تغلب عليها ، فوضعت أنصاف الحلول من ضروب الاصلاح وصفتها الجرائد المالية فى انجلترا ، ومنها صحيفة « الفينشيل تيمس » بأنها كانت مجاملة من المصرين للانجليز ! ! وظل البنك أجنبيا فى رأس ماله ، أجنبيا فى ادارته الا من مناصب عليها يتولاهها بعض المصرين بينما استمرت الادارة الفعلية فى أيد أخرى . لابد للثورة أن تتناول البنك الاهلى بالاصلاح ، ولعلاج له الا بالتأميم أسوة بالامم الراقية الرشيدة .

وفى هذه الايام برزت الجبهة الاقتصادية الى الامام ، فيقرر الرئيس الزنهاور فى اذاعة له منذ وقت قريب : « ان أقطاب السوفيت يودون لو أقتلوا كاهل المعسكر الحر بأعباء التسليح ، فيتردى فى وهدة الكوارث الاقتصادية ، وهكذا يرمى الاتاج الحربى الشيوعى الى أهداف اقتصادية ، لاقل فى أهميتها عن الاهداف الحرية . وعلى ذلك فلا يصح أن تسيننا اليقظة فى الجبهة العسكرية أمر الجبهة الاقتصادية ، فالشلال الذى يعتور

صناعتنا لا يقل في فداحته عن المارك الخاسرة ، والتضخم يهدد الاقتصاد الحر ، كما تهدد الحرب الكيماوية الجيوش في الميدان ... وهذا كله يدفعنا الى معالجة الميزانية والنفقات والعجز والضرائب ... »

أرأيت اذن الى أن النزاع الآن بين الكتلتين الشرقية والغربية ، قد انتقل الى الجبهة الاقتصادية ؟ أرأيت الى جليل خطرهما الذي لا يقل شأننا عن الجبهة الحربية ؟ وهكذا ستظل العوامل الاقتصادية مهيمنة على الحياة في السلم والحرب ، مما يشعر بقوة هذه العوامل وأثرها الحيوى العظيم .

حقوق الامتياز البحرية

للدكتور على يونس

١ - لم تكن وسائل الائتمان العيني للمجهز كافية فالرهن التأميني ليس من أنظمة القانون البحرى العريقة فى القدم لان السفينة كان ينظر اليها على أنها مال منقول فحسب ، وهى بهذا الوصف لا تصلح الان تقرير رهن حيازى عليها . غير أن ذلك يستوجب نقل حيازة السفينة الى الدائن المرتهن الامر الذى يعطل استغلالها ولذلك لم يفكر المجهزون فى الالتجاء اليه .

حقيقة ان القانون البحرى عرف من أجل ذلك خروجاً على حكم القواعد العامة فقرر للدائن حق تتبع على السفينة حتى ولو كان الدين عادياً . غير أن هذا الحق العيني لا يصلح سنداً لازدهار الائتمان البحرى نظراً لانه سريع الاقضاء يزول اذا بيعت السفينة على يد المحكمة أو اذا بيعت بيعاً اختيارياً ثم سافرت باسم مشتريها بشرط أن يكون الخطر عليه (المادة ٧ من القانون البحرى) .

لذلك لم ير المشرع البحرى بدا من إعادة النظر فى تنظيم الائتمان العيني فأضفى وصف الامتياز على كثير من الديون التى تنشأ بمناسبة السفينة أو الرسالة البحرية . وهكذا كانت المادة الخامسة من القانون البحرى ترتب احدى عشر حقاً ممتازاً يمكن ردها جميعاً الى أصل تعاقدى فى حين لم تكن حقوق أخرى تحظى بهذا الامتياز كالديون الناشئة عن الفعل الضار أو المكافآت المستحقة نظير المساعدة والاقاذا البحرين . وقد دفع ذلك القضاء الى الاجتهاد فى سبيل سد بعض النقص الذى كان يسود مجموعة القانون البحرى فذهب الى أن امتيازات القانون المدنى تطبق على السفن أسوة بامتيازات القانون البحرى وتأتى تالية لها فى المرتبة على نحو ما سيأتى .

٢ - على أن الحال لم تكن كذلك في شتى الدول بل كان تعيين الحقوق الممتازة يختلف في كل منها اختلافاً ينافي متأثراً في ذلك بالنظريات المختلفة التي تسيطر عليها . وقد دعا ذلك الى قيام التنازع بين القوانين مما جعل الدول تفكر في توحيد قواعد الامتياز عن طريق عقد معاهدة توقع عليها الدول المشتركة فيها وترك باب الانضمام اليها مفتوحاً . وقد قطع النشاط الدولي في هذا الصدد مراحل متعددة الى أن انتهى الى النتيجة المقصودة فبدأت الجمعية الدولية للقانون البحري في مناقشة المسألة في مؤتمر هامبورج سنة ١٩٠٢ وكللت جهودها بتقديم مشروع في هذا الشأن لمؤتمر فينيسيا ١٩٠٧ . وقد عرض الامر من جديد على بساط البحث في مؤتمر بروكسل الدبلوماسي المنعقد سنة ١٩٢٢ وتلى ذلك أن أصبحت القواعد التي حصل التصويت عليها في هذا المؤتمر ضمن اتفاقيات بروكسل الصادرة في ٢٥ أغسطس سنة ١٩٢٤ . غير أن ذلك لم يصادف حسن القبول من بعض الدول فهاجمته انجلترا بحجة أنه لم يكن يقر امتيازاً لديون الاصلاح والتوريد في أثناء السفر وهي ديون يهم امتيازها الدائنون الانجليز قبل غيرهم نظراً لتخصصهم في اصلاح السفن . كذلك اعتذرت الولايات المتحدة الامريكية من عدم امكانها ادخال الاتفاق في قوانينها الداخلية . وقد كان لاعتراض هاتين القوتين البحريتين أثره فقد أعيد عرض المسألة للبحث من جديد في مؤتمر بروكسل الدبلوماسي المعقود في ١٠ ابريل سنة ١٩٢٦ . وفي هذه المرة حصل التوفيق بين وجهات النظر المختلفة وتم ابرام المعاهدة .

٣ - غير أن بعض الدول لم تكتف بأن تشترك أو تنضم الى هذه المعاهدة ولكنها أدخلت قواعدا في قوانينها الداخلية فأخذت فرنسا بأحكامها في القانون الصادر في ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ الذي عدل المواد ١٩٠ وما بعدها من القانون التجاري الفرنسي . كما أدمجت أحكام المعاهدة في تقنين الملاحة الايطالي الصادر سنة ١٩٤١ والتقنين البحري اللبناني الصادر

سنة ١٩٤٧ • كذلك أخذت بلجيكا بأحكام المعاهدة بقانون ٢٨ نوفمبر
سنة ١٩٢٨ •

٤ - أما مصر فانهما لم تشترك ولم تنضم الى المعاهدة • ومع ذلك فقد ذهبت الى اقتباس أحكامها في قانونها الداخلى فأصدرت القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ونصت فيه على الغاء جميع ما يخالفه من أحكام (المادة ٣٠) • وقد اقتضى مسيرة الاتجاهات التي أخذت بها المعاهدة وجوب ادخال نظام الرهن التأمينى للسفن • وهكذا جاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ متضمنا تنظيم الامتيازات والرهون البحرية تنظيما أغفل امتياز كثير من الديون ذات الاصل التعاقدى مما كان منصوبا عليه في المادة الخامسة بحرى الملغاة وذلك لان الدائن أصبح في مقدوره أن يقرر لنفسه ضمنا عينا برهن السفينة رهنا رسميا عند التعاقد • وبذلك قضى القانون الجديد على امتيازات الحقوق التي تنشأ قبل سفر السفينة وهى امتياز بائع السفينة وامتياز المبالغ المستحقة لمن ورد المهمات اللازمة لانشاء السفينة والمستحقة للعملة الذين اشتغلوا في انشائها اذا لم يسبق لها سفر وامتياز المبالغ المستحقة لارباب الديون في مقابلة المهمات التي أحضروها وفي مقابلة الاعمال وأجرة الاصلاح والمؤونة وتجهيز السفينة للسفر بواسطة احضار ما يلزم له ولها من الملاحين والادوات والذخائر ونحوها قبل سفرها اذا سبق لها سفر (الفقرة الثامنة من المادة الخامسة بحرى الملغاة) وامتياز المؤمن نظير اقساط التأمين (الفقرة عاشرا) وامتياز المبالغ المقرضة قرضا بحريا على السفينة لاجل اصلاحها أو تجهيزها للسفر قبله (الفقرة تاسعا) •

ولكن التشريع الجديد - لاعتبارات خاصة - أبقى بعض الامتيازات ذات الاصل التعاقدى أهمها تلك التي يراد بها تقوية ائتمان الربان أثناء السفر أو تلك التي تؤمن الربان ورجال الطاقم على أجورهم رعاية لمعاشهم • ومن ناحية أخرى فقد أدخل القانون الجديد امتيازات لم تكن معروفة من

قبل أهمها امتياز الحقوق الناشئة لاربابها عن الفعل الضار كما في التصادم وامتياز مكافأة المساعدة والاهاذ « ١ » .

٥ - وقد أحسن المشرع المصرى صنعا بادخاله أحكام المعاهدة فى تشريمه الداخلى حتى يساير التيارات الدولية الحديثة . كذلك لم ير واضعو مشروع التقنين البحرى الجديد بدا من نقل أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فى المواد من ١٢ الى ٤٠ . وندرس هذه الاحكام فى الفصول التالية :

أولا - الحقوق الممتازة

ثانيا - محل الامتياز

ثالثا - ترتيب الامتيازات

رابعا - آثار الامتياز

خامسا - انقضاء الامتياز

سادسا - تنازع القوانين

(١) لاثير مسألة التنازع الزمنى بين حكم المادة الخامسة بحرى اللغاة والقانون الجديد صعوبة ما بالنظر لسرعة انقضاء الامتيازات . وعلى اى حال فمن المسلم به ان القانون الجديد ليس له اى اثر رجعى بل تسرى أحكامه من تاريخ صدوره ، وعلى ذلك تكون الامتيازات التى نشأت فى ظل المادة الخامسة بحرى اللغاة صحيحة وسارية . انظر Heziars ٩ مايو ١٩٥٠ ، DMF. ١٩٥١ - ٢٢٤ . غير أن المسألة تغدو عسيرة الحل اذا ما تحملت السفينة بالتزامات فى ظل المادة الخامسة بحرى اللغاة وبالتزامات أخرى بعد صدور القانون الجديد بحيث يتعدى ترتيب الامتيازات بعضها من بعض نظرا لاختلاف القانون الملقى والقانون الجديد فى هذا الصدد . ولكنها صعوبة نظرية كما قدمنا .

الفصل الأول

الحقوق الممتازة

٦ - نقل القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ الحقوق الممتازة كما هي واردة في معاهدة بروكسل وجعلها في خمس مراتب نظمتها المادة الاولى منه بقولها : « تعد الديون الآتية وحدها ممتازة :

الاول - المصاريف اقتضائية وغيرها المنصرفة لحفظ السفينة وبمهما وتوزيع ثمنها ، وكذلك رسوم الحموله والنائر والموانى وغيرها من الرسوم والضرائب العامة من قس النوع ورسوم الارشاد ومجموع التعويضات عن الاضرار التى تلحق المنشآت الفنية فى الموانى والاحواض وطرق الملاحة ومصاريف رفع عوائق الملاحة التى تسببت بخطأ السفينة ومصاريف الحراسة والصيانة من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء .

وتتضمن هذه الفقرة سلسلة من الحقوق التى تنشأ بمناسبة دخول السفينة أو اقامتها فى الميناء الاخير «١» الذى يبعث فيه . وقد اقتضى ايرادها سابقة لكل ماعداها أنها تطلب فى مقابل مصاريف أو خدمات يستفيد منها جميع الدائنين . وأغلب هذه الحقوق كان منصوصا عليه فى الفقرات الاولى من المادة الخامسة بحرى الملقاة ، غير أنه نظرا لاختلاف طبيعتها سوف نميز بينها فنتناولها بالشرح والتعليق على الوجه الآتى :

(١) فالحقوق الماثلة التى تنشأ قبل ذلك سواء بمناسبة دخول السفينة فى موانى أخرى أثناء نفس الرحلة أو بمناسبة دخول السفينة من قبل فى نفس الميناء الذى يبعث فيه أو فى غيره من الموانى أثناء الرحلات السابقة لايحقيها وصف الامتياز . انظر تقضى فرنسى ١٨ ديسمبر ١٨٩٩ ، المجلة الدولية - ١٥ - ٤٠٠ ، Ripert ٢ - ١١٨٨ .

المصاريف القضائية وغيرها المنصرفة لحفظ السفينة وبيعها وتوزيع ثمنها.

وكان منصوصا على امتياز هذا الحق في الفقرة الاولى من المادة الخامسة بحرى الملقاة . ويقوم دائن أو أكثر بتحمل هذه المصاريف عادة ، لذلك كان طبيعيا أن يختص قبل التوزيع بالمبالغ التى صرفها من أجل المصلحة العمومية للدائنين . وعلى ذلك لا تعتبر ممتازة المصاريف القضائية التى ينفقها الدائن من أجل حماية مصالحه الخاصة كما لو أنفق من أجل اثبات حقه أو التنفيذ به ، فان هذه المبالغ تلحق بأصل الدين وتأخذ مرتبته اذا كان ممتازا «^١» .

وقد ترتب على ذكر كلمة « وغيرها » بعد عبارة « المصاريف القضائية » أن قام اللبس فى صدد تحديد المراد منها . ونعتقد أن المشرع لم يصب بإيرادها وكان جديرا به الا يخونه انسياق العبارات . ويذهب القضاء وكثير من الفقهاء فى فرنسا الى القول بأن كلمة « وغيرها » تشير الى المصاريف غير العادية التى يمكن أن تسوق اليها الاجراءات أو المصاريف التى قد تكون أغفلت ذكرها تعريفه الرسوم القضائية «^٢» .

ولم يشأ المشرع المصرى أن يفرد لهذا الحق فقرة خاصة كما فعلت بعض التشريعات «^٣» بل ساقه مع بعض حقوق أخرى انتظمتها جديداً الفقرة الاولى من المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ نظرا لما يجمع بينها من أنها نشأت لخدمة المصلحة العامة للدائنين والمحافظة على حقوقهم .

(١) نقض فرنسى ١٥ ديسمبر ١٨٩٧ ، المجلة الدولية - ٢٠ - ٣٢٥

(٢) Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية - ١٢-٢٧ ، Lyon-Caen et Renault ١٦٧٩-٦ ، Ripert ١١١٦-٢ .

(٣) كالنشرى الفرنسى الصادر فى ١٩ فبراير عام ١٩٤٩ الذى يأخذ بالتخلف المنصوص عليه فى بروتوكول توقيع معاهدة بروكسل ومقتضاه أنه يترك للدول المتعاقدة الحرية فى تمييز المصاريف القضائية عن غيرها من الحقوق الممتازة التى أوردتها المعاهدة معها فى فقرة واحدة وذلك بالنص عليها فى فقرة خاصة .

رسوم العمولة والمنائر والموانئ وغيرها من الرسوم والضرائب العامة من نفس النوع . والمقصود من ذلك كل الضرائب والرسوم التي تستحق للخرانة العامة بمناسبة دخول السفينة في الميناء . وقد كانت الفقرة الثانية من المادة الخامسة بحرى الملقاة تمر عن هذه الضرائب بقولها : « عوائد حمولة السفينة أو المركب بحساب الطونيلاطه وعوائد الدخول في المآمن وعوائد ربطها في البر وعوائد الهويس أو مقدم الهويس » .

ويتحمل المجهز بهذه الضرائب والرسوم ولو تم الاتفاق بينه وبين المؤجر في حالة استئجار السفينة على أن يقوم هذا الأخير بدفعها فمثل هذا الاتفاق لا يصلح الا لتنظيم العلاقة بين المجهز والمؤجر . ولكن متى نشأ للخرانة العامة حق في الضرائب والرسوم في ذمة المجهز كان هذا الحق مضمونا بالامتياز .

رسوم الارشاد: وهي المبالغ التي تجبى في مقابل الخدمة التي يقوم بها المرشد من قيادة السفينة الى مكان أمين عند دخولها في الميناء أو خروجها منه . غير أننا اذا استثنينا نظام الارشاد في ميناء السويس حيث تقوم به الدولة وتحصل في مقابل ذلك رسوما حقيقية فإن الوضع يختلف بالنسبة للارشاد في الموانئ الأخرى وخصوصا في ميناء الاسكندرية حيث تقوم به طائفة خاصة تحصل الدولة هذه المبالغ لحسابها بعد خصم رسم يقابل المصروفات التي تتكلفها في هذا السبيل . لذلك لا تعتبر المبالغ المذكورة رسوما حقيقية بل هي أجر للمرشد ورسم للدولة معا . ولا أهمية لذلك بالنظر للارتباط الوثيق بين حق الدولة وحق طائفة المرشدين بحيث يلحق الامتياز المبالغ التي تجبىها الدولة في مقابل خدمة الارشاد مهما كان من اختلاف نظامه .

كذلك يلحق الامتياز الرسم الاضافي الذي نصت عليه المادة العاشرة من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٤٨ الخاص بتنظيم الارشاد بميناء الاسكندرية في حالة امتناع السفينة الخاضعة لالتزام الارشاد عن الاستعانة بخدمات

المرشد . وهذا الرسم الاضافى يساوى الرسم المقرر وهو بنسب المادة ١١ من القانون المشار اليه من حق الحكومة وحدها .

وعلى العكس من ذلك لا يضمن هذا الامتياز التعويضات المستحقة للمرشد عما أصابه شخصيا من أضرار أو عما لحق سفينة الارشاد من تلف، غير أننا نلاحظ في هذا الصدد ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة الاولى من امتياز التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى .

مجموع التعويضات عن الاضرار التي تلحق المنشآت الفنية في الموانىء والاحواض وطرق الملاحة . والميناء هو المكان الذى ترسو فيه السفن . أما الحوض فهو المسطح المائى الملحق بالميناء الذى تلجأ اليه السفينة لتميرها واصلاح ما أصابها من عطب أو للتزود بالمواد التموينية اللازمة لها .

ويقصد بطرق الملاحة المسالك المائية الواقعة في المياه الاقليمية والتي تقوم الدولة بالعناية بها والاشراف عليها .

مصاريف رفع عوائق الملاحة التي تسببت بخطأ السفينة : وتسحق هذه المصاريف على المجهز لادارة الميناء وتكون مضمونة بالامتياز .

غير أنه من ناحية أخرى تجعل المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لمصلحة الموانىء والمنائر حق حبس حطام السفينة ضامانا لمصاريف ازالة هذا الحطام ولها ييمها اداريا بالمراد وتحصل على دينها من الثمن بالافضلية على أى دائن آخر ، بحيث يمكن تصور انقضاء الامتياز والحبس على مخلفات السفينة اذا ترتب على خطئها أن تهشم وأصبحت حطاما يموق الملاحة .

ولكن الامتياز لا يكون له أهميته الا اذا لم تمارس مصلحة الموانىء والمنائر حق حبس الحطام المذكور أو مارسته ثم زال الحبس لاي سبب من الاسباب .

مصاريف الحراسة والصيانة من وقت دخول السفينة في آخر ميناء .

وكانت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة بحرى الملقاة تنص على هذا الامتياز بقولها « أجرة الخفير ومصاريف التحفظ على السفينة من ابتداء دخولها في الميناء الى بيعها » .

ومصاريف الحراسة هي المبالغ التي تعطى لمن يعهد اليه بغفر السفينة والقيام بالاعمال التي تلزم لها ، ويفترض ذلك أن السفينة بعد رسوها في الميناء سرحت طاقمها بحيث تعين تعيين خفير أو أكثر لحراستها وتعهدها . ولكن لا تعتبر من مصاريف الحراسة المبالغ التي تستحق للخفير الذي يعينه المحضر بعد توقيع الحجز على السفينة فذلك مما يدخل في باب المصاريف القضائية .

وتكون مصاريف الصيانة التي تنص عليها هذه الفقرة قاصرة على المبالغ التي أقيمت من وقت دخول السفينة في آخر ميناء وقع فيه الحجز عليها وبيعها . أما ماعدا ذلك من مصاريف الصيانة التي تمت خارج الميناء المذكور فلا تكون ممتازة الا اذا توفرت لها الشروط المبينة في الفقرة الخامسة من المادة الاولى ويقع امتيازها في المرتبة الخامسة .

وأخيرا لا أهمية لكون الميناء الاخير الذي حصل فيه الحجز على السفينة وبيعها هو ميناءها الاصلى أو أى ميناء آخر أو لكون المبالغ الممتازة تنبت عن عقود أبرمت أو عمليات بوشرت سواء بمعرفة الربان أو المجهز .

٧ - الثاني - الديون الناشئة عن عقد استخدام الربان والطاقم وباقي

الاشخاص المستخدمين في السفينة .

وهذا الامتياز ليس مبنيا على صفة الحق فحسب بل وتمليه اعتبارات انسانية . وهو يختلف عن الامتياز الذي كانت تنص عليه الفقرة السادسة من المادة الخامسة بحرى الملقاة من وجهين :

(١) أنه لا يقتصر على ضمان الماهيات والاجور بل يمتد ليشمل الديون الناشئة عن عقد الاستخدام فيضمن لكل ما يستحقه الملاح نظير عمله من أجر والملحقات التي لها صفة الاجر كملأوة غلاء المعيشة ومصروفات العلاج والترحيل والتعويضات المستحقة للملاح في حالة الغاء السفر والعزل والوفاة وهو في خدمة السفينة وغيرها من الديون الناشئة عن العقد .

(٢) أنه لا يقتصر على تأمين الربان وغيره من الملاحين الذين يكونون رجال الطاقم بل يتعدى ذلك الى غيرهم من الاشخاص الذين حصل استخدامهم على ظهر السفينة^١ «*des autres personnes engagées à bord*» للقيام بخدمات عارضة . ولكن لا يدخل في عدادهم الرجال أو العمال المستخدمون في الموانئ المختلفة لخدمة السفينة أو شحنها وتفريقها «^٢» .

٨ - الثالث - المكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقاذ وحصة السفينة في الخسارة العمومية .

وتتضمن هذه الفقرة حقين متميزين :

الاول - المكافآت المستحقة نظير المساعدة والاقاذ . ولم يكن القانون البحري ينص على امتيازها مع أنها أولى من غيرها بالرعاية لما يترتب عليها من حفظ السفينة من الهلاك . ولذلك ذهب القضاء الى

(١) ومع ذلك فلم ير البعض اختلافا ما في هذا الصدد بين التشرين الملقى والجديد . انظر مصطفى طه - ٧٢٧ . هذا وقد جاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ متفقا في هذا الشأن مع ما ذهبت اليه معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ وكان المؤتمر التمهيدى الذي عقد في بروكسل سنة ١٩٢٢ ينص على امتياز الديون الناشئة عن عقد استخدام الربان والطاقم وكل الاشخاص الآخرين الذين يقومون بخدمة السفينة *et des autres personnes au service du navire* وقد حصل التعديل الذي اخذت به المعاهدة صورتها النهائية بناء على رغبة اللجنة البحرية البريطانية *British Maritime Committee* في تقريرها الذي تقدمت به لمؤتمر جنوا سنة ١٩٢٥ بطلب استبعاد تطبيق الحكم المتقدم على التابعين البرين .

اعتبارها ممتازة وفقا لنص المادة ١١٤٠ مدني التي تقول « المبالغ التي صرفت في حفظ المنقول وفيما يلزم له من ترميم يكون لها امتياز عليه كله » .

وقد ترتب على النص على هذه المكافآت في القانون الجديد أن تحسن مركز الدائن بها من وجهين :

١- ان المبالغ الممتازة وفقا لنص المادة ١١٤٠ مدني لا تنصرف الا الى المصاريف التي أثبتتها الدائن فعلا في حفظ المنقول واجراء ما يلزم له من صيانة في حين ينص التشريع الجديد على امتياز مكافأة المساعدة والاقاذا وهي تحسب على أساس آخر تراعى فيه مكافأة من قدم المساعدة فضلا عن تعويضه عما آتقته في هذا السبيل .

٢- ان الخلاف الذي ثار في ظل المادة الخامسة بحرى المفعلة حول ترتيب هذا الامتياز وهل يأتي تاليا لامتياز المصروفات القضائية وسابقا لمساعدته من الامتيازات الاخرى لانه هو الذي يحفظ للدائنين ضمانهم العام «١» أم أنه كسائر امتيازات القانون المدني يأتي تاليا في المرتبة لامتيازات القانون البحري «٢» ، لم يعد له محل بعد أن فصل التشريع الجديد في الامر بجعل المكافآت المستحقة نظير المساعدة والاقاذا من بين الحقوق التي تعد وحدها ممتازة وضمن لها مرتبة ثابتة .

الثاني - حصة السفينة في الخسارة العمومية . ولم يكن منصوصا على هذا الامتياز في القانون البحري بل انه من المسائل التي استحدثتها

(١) Trib. Civ. de Montpellier ٢ ابريل ١٩٢٣ Dor sup. ١-٢٨١ .

وقد تأيد هذا الحكم من استئناف Montpellier في ١٢ ديسمبر ١٩٢٣ Dor sup.

١-٨٧ Laurin sur Cresp ، وانظر كذلك De Valroger ١-٨٧ .

١٢٨-١ .

(٢) Lyon-Caen et Renault ٦-١٧٢١ .

معاهدة بروكسل وأخذها التشريع الجديد بدوره «١» . وصورة ذلك أن تلزم تغطية جانب من مشحونات السفينة من أجل السلامة العمومية مما يدخل هذه التغطية في عداد الخسارات العمومية التي تتحملها كل عناصر الرسالة البحرية من سفينة ومشحونات ، بحيث يصبح حق الشاحنين الذين ضحيت بضائعهم في الحصول من المجهز على حصة السفينة في هذه الخسارة العمومية مضمونا بالامتياز المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . والحكمة من تقرير هذا الامتياز أن التغطية التي قام بها الربان اختياريا كانت ضرورية لصيانة الرسالة البحرية .

٩ - الرابع - التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التي تصيب الركاب والطاقم والتعويضات عن هلاك او تلف البضائع والامتعة .

وتتضمن هذه الفقرة نوعين متميزين من الحقوق :

الاول - التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التي تصيب الركاب والطاقم . وهذا الامتياز لم يكن منصوصا عليه في القانون البحري وقد أخذ به التشريع الجديد نقلا عن معاهدة بروكسل التي تأثرت في ذلك بالنظرية الانجليزية التي تمنح امتيازاً للمضروب على الشيء الذي نشأ عنه الضرر نظرا للرابطة بين الشيء والدين .

(١) فهم البعض من الفساذ الفقرة الحادية عشرة من المادة الخامسة بحري اللغاة أنها تنص على هذا الامتياز ، انظر مصطفى طه - ٧٢٨ . في حين أنها تتعرض لمسألة أخرى تتعلق بالتعويضات المستحقة للشاحنين في حالة هلاك البضاعة او تلفها ولا صلة لها بحصة السفينة في الخسارة العمومية وسوف نشير الى ذلك في موضعه من البند التالي .

ونلاحظ أن التصادم يدخل في عداد حوادث الملاحة المشار إليها ،
غير أن النص خصه من بينها بالذكر لاهميته وخطورة النتائج التي
تترتب عليه عادة .

وحوادث الملاحة هي التي تنشأ عن الأخطاء الملاحية *fautes nautiques* وهي الأخطاء التي تقع في إدارة السفينة وقيادتها كالقيام
بمناورة معيبة أدت إلى تصادم أو عدم التحقق من غلق الصابور *Sabord*
بعد شحن البضاعة مما ترتب عليه دخول مياه البحر واتلاف البضاعة .

ويضمن الامتياز التعويضات المستحقة على المجهز عن الأضرار المادية
والإصابات البدنية التي تلحق الركاب أو الطاقم أو الشاحنين أو الغير .

الثاني - التعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة . وهذا
الامتياز كان له ما يقابله في الفقرة الحادية عشرة من المادة الخامسة بحرى
الملفأة فيما يتعلق بالتعويضات المستحقة للشاحنين عن هلاك أو تلف
البضائع *cargaisons* وهي الأشياء التي يحصل نقلها بموجب سند شحن
أو مشاركة إيجار . وقد أضاف التشريع الجديد إلى ذلك امتياز التعويضات
عن هلاك أو تلف الامتعة « ١ » *bagages* وهي الحقائب والطرود
الخاصة التي يحملها المسافر معه عادة .

والتعويضات التي يضمنها الامتياز هي المترتبة على الهلاك أو التلف
دون غيرهما فلا يدخل فيها التمييز الناشئ عن التأخير « ٢ » .

(١) ومع ذلك لم ير البعض اختلافا بين التشريعين الملغى والجديد في
هذا الصدد أنظر مصطفى طه - ٧٢٩ .

(٢) في هذا المعنى *De Juglart*، مقاله في *Rev. trim. dr. Comm.* - ٢٤٣
غير أن هذه المسألة كانت محل خلاف بين الفقهاء في ظل التشريع الملغى فكان
يؤيد هذا الرأي أغلب الشراح . أنظر *Lyon-Caen et Renault* ٦-٨١١ ،
Danjon - ١٨١٨ ، في حين ذهب *Ripert* إلى أن الامتياز يغطي
كل التعويضات المستحقة للشاحن .

ويقع في حكم الهلاك حالة ما اذا عرض الربان بضائع تختلف عن الواردة بسند الشحن . ويمكن القول بصفة عامة أن الهلاك أو التلف يشمل الاحوال التي لا يحصل فيها تسليم الاشياء كاملة أو بالصورة التي كان يجب أن يتم عليها (١)

ونلاحظ أن التعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة متمازة وفقا للشق الاول من هذه الفقرة ، ولكن ذلك خاص بأحوال المسؤولية التصيرية الناتجة عن التصادم أو حوادث الملاحة الاخرى ، في حين أن هذا الشق الثاني يشير الى أحوال المسؤولية التعاقدية التي يتحملها الناقل نتيجة لعدم تسليم البضائع والامتعة أو تلفها اذا نشأ ذلك بسبب تقصير القبودان أو الملاحين .

١ - الخامس - الديون الناشئة عن العقود التي يبرمها الربان والمعاملات التي يباشرها خارج الميناء الاصلى للسفينة في حدود سلطاته القانونية بسبب الحاجة الفعلية لصيانة السفينة أو متابعة السفر بفض النظر عما اذا كان الربان مالكا للسفينة أو غير مالك وما اذا كان الدين مستحقا له أو لتمهيد التوريد أو الإصلاح أو المقرضين أو لتعاقدين آخرين .

وقد كانت الفقرة السابعة من المادة الخامسة بحرى الملقاة تنص على امتياز « المبالغ التي اقترضها القبودان للوازم السفينة في مدة سفرها الاخير والمبالغ اللازمة لوفاء قيمة البضائع التي باعها للغرض المذكور » .

ومن ذلك يتضح أن التشريع الجديد ساير الى حد كبير التشريع الملغى في تقرير هذا الامتياز .

(١) انظر تقرير Franck المقدم للمؤتمر الدولي بصدد الاتفاق الخاص بالامتيازات والرهون البحرية والنشور بمجموعة محاضر المؤتمر الدولي للقانون البحري المعقود في بروكسل سنة ١٩٢٦ - ٦٣ .

وبالرغم من أن التشريع الجديد درج على سياسة الحد من الامتيازات التي ترد الى أصل تعاقدى والتي يمكن لأرباب الحقوق فيها أن يشترطوا لانفسهم ضمانا خاصا برهن السفينة ، إلا أنه احتفظ بهذا الامتياز نظرا لان الربان يقوم بإبرام العقود المشار إليها خلال رحلته مما لا يتيح للغير ممن يتعامل معه الحصول من المالك على رهن السفينة ، فضلا عما فيه من تعزيز لأثمان الربان أثناء السفر . يضاف الى ذلك أن الامتياز يضمن مبالغ أقيمت من أجل صيانة السفينة أو متابعة سفرها وذلك مفيد في حفظ ضمان جميع الدائنين .

ويشمل هذا الامتياز الحقوق الناشئة عن :

أولا - العقود التي يبرمها الربان لصيانة السفينة أو متابعة السفر كما لو اقترض من أجل ذلك أو تعاقد على شراء مؤونة أو وقود أو على القيام بأجراء قفلة ضرورية للسفينة

ثانيا - العمليات التي يباشرها الربان لنفس الغرض كما لو قام ببيع جانب من البضائع المشحونة من أجل اصلاح السفينة أو شراء ما هو ضروري لصيانتها أو لمتابعة سفرها ، فان المبالغ المترتبة عليها لأربابها تكون مضمونة بالامتياز .

١١ - ويشترط لقيام هذا الامتياز شروط ثلاثة :

(١) أن ينشأ أصل الحق خارج الميناء الاصلى «^١ le port d'attache للسفينة وهو الميناء الذي حصل فيه تسجيلها .

غير أنه تجب ملاحظة ما يذهب اليه القانون من عدم جواز وقوع التصرف في محل اقامة ملاك السفينة أو وكلائهم بدون اذن مخصوص منهم

(١) والحكمة من ذلك ان هذا الميناء هو في المادة المركز الذي تدور فيه عمليات الاستغلال حيث يوجد الجهمز أو من يمثل ذلك وبذلك لا تكون هناك حاجة لتعزيز ائتمان الربان اذ يستطيع الغير ممن يتعامل من أجل السفينة وتسفيرها ان يشترط لنفسه - اذا اراد - ضمانا خاصا برهن السفينة

ونعتقد أن المشرع كان أكثر توفيقاً عندما حدد شروط قيام الامتياز عنه عندما حدد شروط تفاذ الالتزام في حق المجهز ذلك أنه من السهل على الغير الذى يتعامل مع الربان أن يعلم الميناء الاصلى للسفينة حيث تجب كتابته على مؤخرها بحروف ظاهرة وبشكل واضح كما تجب المحافظة على هذه الكتابة والا تعرض مالك السفينة أو ربانها للعقاب الجنائى (المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٧ من قانون تسجيل السفن) فى حين أنه قد لا يتوافر للغير معرفة محل اقامة ملاك السفينة أو وكلائهم •

غير أنه بالنسبة لاعمال الصيانة التى حصلت من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء - بصرف النظر عما اذا كان هو الميناء الاصلى للسفينة أم غيره - وقع عليها فيه الحجز والبيع فان الحقوق الناشئة عنها لاتندرج تحت هذا الامتياز ولكنها تعتبر ممتازة وفقاً للفقرة الاولى كما سبق بيان ذلك •

(٢) أن يبرم الربان العقود أو يباشر العمليات فى حدود سلطاته القانونية ومن المسلم به الرجوع الى قانون علم السفينة فى تحديد مدى هذه السلطات ومن أمثلة ذلك ما جاء به القانون البحرى المصرى فى المادة ٤٩ وهى تقابل المادة ٩٠ من المشروع الجديد من أنه يجب على الربان الذى تضطره الضرورة أثناء السفر الى الاستقراض على جسم السفينة وتوابعها أو على المشحونات عند الاقتضاء أو الى أن يرهن أو يبيع بالمزايدة بعض هذه المشحونات أن يثبت هذه الضرورة بمحضر ممضى منه ومن عمد ملاهى السفينة وأن يستحصل على اذن من المحكمة وان لم توجد فمن جهة الادارة وان كان فى بلد من البلاد الاجنبية فمن القنصل المصرى وان لم يوجد فمن حاكم هذا البلد •

وهذا الشرط تقضى به طبيعة الاشياء لان الربان ممثل للمجهز ولذلك يجب أن يمارس نشاطه فى حدود ما هو مرسوم له •

(٣) أن يرم الربان العقود أو يياشر العمليات بسبب الحاجة الفعلية لصيانة السفينة أو متابعة السفر .

ولكن ما المقصود بحاجة السفينة الفعلية ؟ يدل المعنى الدارج لهذه الالفاظ على أنه اذا احتاجت السفينة — مثلاً — لانتماء رحلتها الى ثلاثين طن من الفحم في حين اشترى الربان مائة فان الامتياز لا يضمن ثمن السبعين انباقية .

غير أنه أمكن القول من متابعة الاعمال التحضيرية لمعاهدة بروكسل وهى التى قللت عنها هذه العبارة أن المؤتمرين أرادوا أن يقصروا الامتياز على ضمان الحقوق الناشئة عن العقود التى أبرمت نتيجة للحوادث غير المتوقعة التى تكتنف الرحلة بالبحر والتى لم تدخل فى تقدير المجهز أو الربان عند الابعار .

ولكننا نلاحظ أن وضع النص على النحو الذى جاءت به الفقرة الخامسة لن يقيد القضاء فى حدود ماتشف عنه الاعمال التحضيرية للمعاهدة . ويمكن القول أن الاصل هو أن مايقوم به الربان من أجل صيانة السفينة أو متابعة السفر حصل بسبب الحاجة الفعلية الا اذا ثبت أن أعمال الصيانة تجاوزت ذلك الى حد التحسين «١» أو أن الاحتياجات اللازمة لمتابعة السفر تعدت حدود الرحلة فان الامتياز لايقوم فى القدر الذى حصل فيه التجاوز فى كل من الحالين لعدم توفر الحكمة التى دعت اليه .

١٢ — فاذا توفرت هذه الشروط الثلاثة كانت الديون الناشئة عن العقود التى يرمها الربان والعمليات التى يياشرها ممتازة ولا يهم بعد ذلك ما اذا كان الدين مستحقاً لمعهدى التوريد والاصلاح أو للمقرضين الذين أمدوا الربان بالاموال اللازمة لذلك أو كان مستحقاً للربان الذى قام بتسديد

ما هو مطلوب للمتعهدين أو للمقرضين ، فالربان في هذه الحالة الاخيرة شأنه شأن الموردين والمقرضين يعتبر دائما ممتازا بالمبالغ التى دفعها أو وفاها . كذلك ذهبت الفقرة الخامسة الى عدم التفرقة بين الربان غير المالك للسفينة والربان المالك . ولعل التشريع الجديد قد تأثر فى ذلك بالنظرية الالمانية التى تذهب الى انفصل بين الثروة البرية والثروة البحرية ، بمعنى أن الربان المالك اذا دفع قيمة احتياجات السفينة أثناء السفر أو وفى القروض التى عقدها فالقروض أن هذا قد حصل من ثروته البرية ولذلك يصبح دائما بالمبالغ المذكورة ويكون دينه مضمونا بالامتياز ، غير أن هذه النتيجة ليست موفقة عملا فى مصر لانه ليس هناك ما يمنع الدائنين من الحجز على هذه المبالغ تحت يد المالك .

١٣ - هذا وحقوق الامتياز السابق بيانها فى المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ من قبيل حقوق الامتياز الخاصة على الاموال المنقولة ولذلك لم يشترط المشرع البحرى فى شأنها الخضوع لاجراءات الشهورجريا على ما جاء بالقانون المدنى بصدد الامتيازات المنقولة . ولكن القانون البحرى لم يكتف بأن يقرر للدائن الممتاز حق أفضلية فى اقتضاء دينه من محل الامتياز كما يفعل القانون المدنى بل ذهب الى الاعتراف له بحق تتبع على السفينة فى أية يد كانت .

ولعل المشرع البحرى قد شعر بالحرج الناجم عن تقرير مثل هذا الحق للدائن نظرا لما يتعرض له الغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة من خطر شديد يرجع الى استتار الامتيازات ، لذلك عمد الى حصر نطاقها نسبيا ، فنظم طرقا سريعة لاهضائها واشترط وجوب اثباتها بطريقة خاصة نصت عليها المادة السادسة من القانون البحرى ، ذلك فضلا عما يتطلبه القانون أحيانا من شكل خاص لقيام الحق .

غير أن هذه الوسيلة الأخيرة استهدفت لكثير من النقد فهي ليست منتجة في حماية الغير من تنتقل اليه ملكية السفينة لأنها لا تقدم خطوة نحو الاشهار الذي يكفل أمنه ، فضلا عن أنها تركت الشكليات تغلغل في شتى نواحي نشاط الملاحة البحرية مع مفاجأة ذلك لما تتطلبه التجارة من سرعة ويسر في المعاملات وخروجه عن القواعد الاصولية المقررة في القانون التجاري من ترك الالابات حرا في المسائل التجارية . لذلك لم يفت المؤتمرون في بروكسل سنة ١٩٢٦ أن ينصوا في المادة ١١ من المعاهدة على أن الامتيازات الواردة بها لانخضع لاي اجراء شكلي أو لاي شرط خاص بالاثبات . غير أنها تركت لكل دولة من الدول الموقعة عليها أو المنضمة اليها أن تحتفظ في تشريعها بالنصوص التي تفرض على الربان القيام باجراءات خاصة سواء بصدد الاقتراض على جسم السفينة أو بيع المشحونات .

ولم يكن المشرع المصري ، وقد أخذ في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ بأحكام المعاهدة ، ليشذ عن اقتباس هذا الحكم فنص في المادة الثانية من القانون المشار اليه على أنه « لانخضع حقوق الامتياز لاي اجراء شكلي أو لاي شرط خاص بالاثبات فيما عدا الاحوال التي يحدد لها القانون اتخاذ اجراءات خاصة أو أوجه ثبوت معينة » . وهو يشير بهذه العبارة الأخيرة الى حالة اقتراض الربان عند الضرورة على جسم السفينة أو عليها وعلى مشحوناتا معا . فالدين عندئذ لا يكون ممتازا الا اذا اتبعت الاجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٩ بحرى (المادة ٩٠ من المشروع) فضلا عن توفر الشروط الاخرى التي تقتضيها الفقرة الأخيرة من المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . غير أننا نلاحظ أن هذا القانون الاخير أصبح يسوى بين القرض البحري والقرض العادي في تقرير امتياز الدين بحيث لا يكون هناك محل

لقيام المادة الثانية من القانون الجديد « ١ » .

وقد اقتضى ايراد المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ أن المادة السادسة من القانون البحرى أصبحت غير ذات موضوع . لذلك نصت المادة ٣٠ من القانون الجديد على أنه « تلغى المادتان ٥ ، ٦ من قانون التجارة البحرى وتلغى جميع الاحكام الاخرى المخافة لهذا القانون على نحو ما سيظهر تباعا فى دراستنا لحقوق الامتياز » .

١٤ - امتيازات انقانون العام du droit commun

فى ظل المادة الخامسة بحرئى اللغاة - لم يكن نص المادة الخامسة بحرئى اللغاة يمنع من امتياز حقوق أخرى غير الواردة بها . كما أن المادة ١١٣٧ من القانون المدنى تنص على أن الحقوق التى تتضمنها المواد التالية تكون ممتازة الى جانب حقوق الامتياز المقررة بنصوص خاصة . لذلك أمكن القول بأن الامتيازات المنصوص عليها فى القانون المدنى تكمل تلك المنصوص عليها فى القانون البحرى سواء بالنسبة للحقوق الممتازة بحسب القانون المدنى والتى لا مقابل لامتيازها فى القانون البحرى أو - ولو أن هذا كان محل خلاف فى البداية - بالنسبة لتطبيق الامتيازات المنصوص عليها فى القانون المدنى اذا تعذر اعمال مقابلها فى القانون البحرى .

وهذا الرأى هو ما استقر عليه الفقه والقضاء فى فرنسا فى ظل المادة ١٩١

تجارى قبل لغائها بقانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ « ٢ » .

(١) وعلى ذلك يحصل الاختلاف الآن بين القرض البحرى والقرض العادى فيما يخوله القرض الاول للدائن من حقوق أخرى نصت عليها المواد ١٤٦ وما بعدها من القانون البحرى . وهذه الحقوق لا وجود لها فى المشروع الجديد الذى أغفل تنظيم القرض البحرى اغفالا تاما بحيث يمكن القول فى ظله بأن القرض البحرى ليس له أى مدلول خاص يميزه عن القرض العادى .

(٢) نقض فرنسى ٣ نوفمبر ١٩٢٥ ، S. ١٩٢٥ - ١ - ٢٥٢ مع مذكرة

Solus ؛ D. ١٩٢٦ - ١ - ٤٩ مع مذكرة Aubrun ؛ ١٤ يناير ١٩٣٠ ، D.

١٩٣٤ - ١ - ٤٥

كذلك استقر الرأي فقها وقضاء على أن الامتيازات المدنية تأتي تالية في المرتبة للامتيازات المنصوص عليها في القانون البحري «١» . وكانت بعض الاحكام «٢» قد ذهبت الى تقرير استثناء لهذه القاعدة بصدد الامتيازات المدنية التي لها مقابل في القانون البحري فجعلتها ، في حالة تطبيقها ، نفس المرتبة التي يقرها القانون البحري . غير أن محكمة النقض الفرنسية لم تؤيد هذا النظر «٣» .

١٥ - في ظل القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٥١ - لم يعد هناك محل لقيام امتيازات القانون المدني الى جانب الامتيازات التي أوردها المشرع ابصري في المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ كما كان الشأن قبل صدور هذا القانون وذلك للاعتبارات الآتية :

الاول - الاختلاف الظاهر في نص المادتين الخامسة بحري الملغاة والاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، فبينما المادة الخامسة تنص على امتياز مجموعة من الحقوق فان المادة الاولى من القانون الجديد تذهب الى اعتبار الديون التي عددها وحدها متنازة . فالمشرع البحري في القانون الاخير قد انصرف ارادته صراحة الى قصر صفة الامتياز

(١) نقض فرنسي ٢٥ ابريل ١٩٣٤ ، Dor sup. ١٢ - ٢٩٧ ، ١١ مارس ١٩٤١ ، D. crit. ١٩٤٢ - ١٠٢

(٢) Rennes ٢٥ يونية ١٩٣٧ ، D. ١٩٤٠ - ٢ - ٦

(٣) ١١ مارس ١٩٤١ سالف الذكر مع مذكرة Aubrun ومضمون ما ذهبت اليه المحكمة أن كلا من امتيازات القانون البحري أو القانون المدني مبنى على اعتبارات خاصة تحدد شروط استعماله ومرتبه بحيث أنه اذا امتنع تطبيق امتيازات القانون البحري وأمكن تطبيق امتيازات القانون المدني المماثل فإنه يمتنع كذلك أن يأخذ امتياز القانون المدني المرتبة المقررة لمثله في القانون البحري حتى لا يفوت الغرض الذي استبعد من أجله تطبيق الامتياز وفقا لاحكام القانون البحري ولأن كلا من تحديد شروط استعمال الامتياز وتحديد مرتبته لا يمكن الفصل بينهما بل هما يكونان مجموعا واحدا يجب توفره لامكان تطبيق الامتياز .

على طائفة من الديون وحدها في حين لم تكن المادة الخامسة بحرى الملقاة تتضمن نظرا لهذا القصر فهي تلحق صفة الامتياز ببعض الحقوق دون أن تعرض لمصير ما اشتملت عليه القوانين الاخرى من امتيازات فلم يكن حينئذ هناك ما يحول دون قيام امتيازات القانون العام du droit commun الى جانب امتيازات القانون البحري .

ونص المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ مماثل لما جاءت به المادة ٢٣ من القانون البلجيكي رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٨ وارأى مستقر هناك على أنها لا يمكن أن تسح بقيام امتيازات القانون العام الى جانب الامتيازات البحرية «١» بل أكثر من ذلك فبالرغم من أن حالة النصوص في فرنسا بعد التعديل الذي أدخله قانون ١٩ فبراير لسنة ١٩٤٩ على المادة ١٩١ تجارى «٢» تسمح ببقاء الوضع السابق على التعديل من حيث امكان قيام امتيازات القانون العام الى جانب امتيازات القانون البحري فان البعض يتردد في التسليم بهذه النتيجة «٣»

١٦ - الثاني - سبق أن ذكرنا أن مصر لم توقع على معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ ولم تنضم اليها بحيث يمكن القول أن أحكامها ليس لها أدنى قيمة قانونية في مصر . فاذا كان المشرع الوطنى قد اقتبس القانون رقم ٣٥

(١) Smecsters - ١ - ٢٤

(٢) فالمادة ١٩١ تجارى فرنسى لا تختلف في وضعها الحالى عنها قبل اجراء التعديل من حيث صياغة تقرير الامتياز فهي تذهب الى اضافة صفة الامتياز على بعض الحقوق التى ذكرتها دون أن تقصره عليها وحدها . كما ان المادة ١٩١ تجارى مكرر تشير الى امكان قيام امتيازات أخرى الى جانب الامتيازات التى عددها سابقتها حيث تقول « وكل الامتيازات الاخرى تأتى في مرتبة تالية للرهن »

(٣) مقال De Juglart المشار اليه - ٢٥٤ ويعتقد أنه كان من الاجدر حتى لا يقوم ادنى شك حول قيام امتيازات القانون العام الى جانب الامتيازات البحرية أن تتضمن المادة ١٩١ تجارى مكرر النص على اسبقية الرهن لائر الامتيازات الاخرى « سواء تعلق بالقانون البحري او بالقانون العام »

لسنة ١٩٥١ منها فإن هذا القانون هو الواجب مراعاته إذ أن المعاهدة ليست تشريعا وطنيا، والمشرع المصرى حين اتخذها مصدرا لقانونه كان له مطلق الحرية فى افعال بعض أحكامها أو فى الخروج عليها الى غيرها . لذلك ليس مفهوما ماذهب اليه البعض «١» من اعتبار أحكام المعاهدة مكملة للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ - مادام أن المشرع المصرى لم يفصح عن هذا القصد - والقول تبعاً لذلك بأن امتيازات القانون المدنى هى التى قصدت اليها المعاهدة عندما تركت للتشريعات الوطنية الحق فى تقرير امتيازات أخرى غير الواردة بها أطلقت عليها امتيازات من الدرجة الثانية تأتى فى المرتبة تالية للرهن .

يضاف الى ذلك أن حكم المعاهدة يتطلب أن ينص التشريع الداخلى على تحديد مراتب امتيازات الدرجة الثانية من امتيازات الدرجة الاولى . وهذا هو ما حدا بالمشرع الفرنسى الى أن ينص فى المادة ١٩١ تجارى مكرر معدلة بقانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ - بعد أن عدد الامتيازات الواردة بالمعاهدة - على أن كل الامتيازات الاخرى تأتى فى المرتبة تالية للرهن ، ولو أنه لم يفعل ، كما هو الحال فى التشريع المصرى ، لما كان هناك ما يدعو الى تغيير الوضع الذى كان قائما قبل الاخذ بأحكام المعاهدة ومن مقتضاه أن امتيازات القانون المدنى تأتى بعد الامتيازات البحرية مباشرة وقبل الرهن ، وهى نتيجة لاتستقيم مع الادعاء باعتبار المعاهدة مكملة لاحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لان المعاهدة المذكورة تنص على أن امتيازات الدرجة الثانية تأتى فى المرتبة تالية للرهن .

١٧ - الثالث - أن قيام امتيازات القانون المدنى الى جانب الامتيازات المنصوص عليها فى المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ يترتب عليه أفساح المجال أمام عدم احترام ارادة المشرع كما أفصح عنها فى

هذا القانون الاخير ، ذلك أن مراجعة الامتيازات الواردة بكل من القانون المدني والمادة الاولى المذكورة تفضى الى أمرين :

(١) أن أغلب امتيازات القانون المدني التى تطبق على السفن منصوص على مثلها فى المادة الاولى من القانون الجديد بحيث لا يتصور بخصوصها قيام الامتيازات المدنية الى جانب الامتيازات البحرية الا اذا أصبح عمل الاخيرة معطلا لسبب أو لآخر كالتقدم مثلا وفى ذلك تهويت لقصد المشرع البحرى الذى عين الامتيازات وبين حدود تطبيقها .

(٢) انه بالنسبة للحالات القليلة التى يورد فيها القانون المدني امتيازات مغايرة لما جاء بالمادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ والتى تحصل فى امتياز البائع وامتياز المتقاسم ، وهو من ضروب امتياز البائع ، فاننا نلاحظ أن هذا الامتياز كان منصوصا عليه فى الفقرة الثامنة من المادة الخامسة من القانون البحرى التى ألغيت بصدر القانون الجديد فلو أن المشرع كان يريد هذا الامتياز لما أغفل ذكره فيه ولا يمكن القول بأنه اكتفى فى هذا الصدد بالنص الوارد فى القانون المدني ذلك أن المادة الخامسة بحرئى الملقاة كانت تنص عليه رغم ذلك بحيث يتعين القول أن ارادة المشرع قد انصرفت الى اغفاله .

١٨ — غير أن عدم قيام امتيازات القانون العام الى جانب الامتيازات البحرية لا يتصور الا بالنسبة للامتيازات التى تنصب على السفينة والاجرة أما اذا ضمنت قس المبالغ باحدى امتيازات المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ وبامتياز آخر من امتيازات القانون العام ، وكان هذا الامتياز الاخير يصادف فضلا عن السفينة والاجرة أموالا أخرى للمدين فلا تعارض بين قيام امتياز القانون البحرى على السفينة والاجرة وامتياز القانون العام فيما عدا ذلك من الاموال التى تضمن هذا الامتياز . من ذلك أن الفقرة

الثانية من المادة الاولى المشار اليها تنص على امتياز الديون الناشئة عن عقد استخدام الرىان والطاغم وباقي الاشخاص المستخدمين فى السفينة . وهذا الامتياز ينصب بحسب نص المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على السفينة والاجرة . غير أن المادة ١١٤١ من القانون المدنى تنص من جهة أخرى على امتياز المبالغ المستحقة للخدم والكتبه والعمال وكل أجير آخر من أجريهم ورواتبهم من أى نوع كان . ويندرج فى عداد ما يضمنه هذا الامتياز الاخير أجر ورواتب ربان السفينة ورجال الطاقم ولكنه يختلف عن الامتياز الذى قرره المشرع البحرى من حيث المال الذى يضمنه فهو ينصب على جميع أموال المدين من منقول وعقار . ولذلك أمكن القول بقيام الامتياز الاول على ثروة المدين البحرية وقوامها السفينة والاجرة وبتمسك الامتياز الثانى لنفس المبالغ على سائر منقولات وعقارات المدين الاخرى . ويترتب على ذلك أنه طالما أن أصل الحق لم يسقط لاي سبب من الاسباب فإن كل امتياز من الامتيازين المذكورين يعمل فى الدائرة المرسومة له . وبالتالي فإن امتياز القانون البحرى يشمل الديون الناتجة عن عقد استخدام واحد لجملة رحلات مادام لم ينقض بسبب من الاسباب المذكورة فى المادة الثامنة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، فى حين أن امتياز المادة ١١٤١ من القانون المدنى يشمل الاجور والمرتبات عن الستة الاشهر الاخيرة وهو لا يسقط الا اذا سقطت الاجرة المضمونة به بالتقادم .

الفصل الثاني

عمل الامتياز

١٩ - كان القانون البحرى قبل التعديل الذى لحقه بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ يقوم أساسا على اعتبار السفينة ضامنة لديون بأئمتها خصوصا الديون المصرح فى القانون بامتيازها على غيرها (المادة ٤ بحرى) • ولم يكن الامتياز ينصب على مبلغ الاجرة الا فى بعض حالات قليلة ورد النص بها صراحة هى امتياز أجر البحريين وتمويضاتهم ومصاريف طريقهم المنصوص عنه فى المادة ٨٩ بحرى وامتياز الشاحنين الخاص بضمان وفاء التزامات الناقل المنصوص عنه فى المادة ٩٨ بحرى وامتياز المقرض قرضا بحريا المنصوص عنه فى المادة ١٦٠ بحرى • غير أن هذا الوضع قد تعدل أخيرا اذ ترتب المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ حقوق الامتياز المنصوص عليها فى المادة الاولى على السفينة وأجرة النقل الخاصة بالرحلة التى نشأ خلالها الدين وعلى ملحقات السفينة وأجرة النقل المكتسبة من بداية السفر •

٢٠ - السفينة - ويدخل فى حكمها أدواتها ومهماتا ، هى المحل الاول لامتياز الدائن لافرق فى ذلك بين السفن التجارية أو سفن الصيد أو سفن النزهة فكل ذلك يقوم بالملاحة البحرية •

كذلك تنص المادة ١٥ من المعاهدة الخاصة بالامتيازات والرهون البحرية على سريان أحكامها على السفن التجارية التى تستغلها الدول ودون السفن الحربية أو السفن المخصصة للقيام بخدمة عامة • وهذا الحكم من وحى العرف البحرى والقواعد المعمول بها فى شتى الدول ، كما أنه يتفق مع معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ المتعلقة بتوحيد بعض القواعد الخاصة بحصانة السفن المملوكة

للدول . ولكن القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لا يطبق على المراكب التي تقوم بالملاحة الداخلية وهي الملاحة التي لا يكون البحر محلها بل تتم في الطرق المائية الداخلية كالأنهار والبحيرات والترع وهي في مصر «١» وفي فرنسا «٢» وفي كثير من الدول ملحقة بالنقل البري ولا تخضع لاية قاعدة من قواعد القانون البحري أو المعاهدات الدولية «٣» أو العرف البحري بل تطبق عليها أحكام انقانون المدني والتجاري البري «٤» . وقياسا على ذلك تخضع مراكب الملاحة الداخلية لحقوق الامتياز العامة والخاصة على المنقول المنصوص عنها في المواد ١١٣٨ وما بعدها من القانون المدني ويكون ترتيبها فيما بينها على النحو الوارد بتلك النصوص كما أن الامتياز عليها لا يخول للدائن أى حق في التسبغ في مواجهة من حازها بحسن نية (الفقرة الاولى من المادة ١١٣٣ مدني) .

ويمارس الدائن امتيازاه على السفينة في الحالة التي تكون عليها عند البيع فإذا كانت قد غرقت أو تحطمت انصب الامتياز على حطامها «٥» .

(١) انظر محسن شفيق ، الوسيط - ٢-٩٢ ، مصطفى طه - ٢٣ ، احمد عبد الهادي ، تعليقه في مجلة الحقوق - ١-٢٣٥ وما بعدها .

(٢) Ripert - ١٤٨١ .

(٣) عقد في جنيف سنة ١٩٣٠ مؤتمر دولي لتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالملاحة الداخلية انتهى الى وضع ثلاث اتفاقات احداها خاصة بالامتيازات والرهون على مراكب الملاحة الداخلية وهي متأثرة الى حد كبير بأحكام معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ الخاصة بتنظيم الامتيازات والرهون البحرية . غير أن الاتفاقات المشار اليها لم تنل بعد رعاية من أغلب الدول .

(٤) استئناف مختلط ٢٧ يناير ١٩٠٩ ، B. ٢١ - ١٣٥ ، ٢٤ مارس ١٩٠٩ ، B. ٢١ - ٢٥٩ ، ٢٤ ديسمبر ١٩٢٩ ، B. ٤٢ - ٧١ ، اسكتدرية التجارية الجزئية ١٤ سبتمبر ١٩٤١ ، الحاماة ٢٢-١٤٨ . وفي فرنسا نقض ٤ يناير ١٨٩٨ ، المجلة الدولية ١٣-٦١٤ ، ١٣ يناير ١٩١٩ ، المجلة الدولية ٣١ - ٣٣٠ .

(٥) Ripert (٥) - ٢ - ١١٥٢ .

ولا يهم ما اذا كان من يستعمل السفينة ويستغلها هو مالكاها أو المجهز غير المالك أو المستأجر الاصلى . الا أن الامتياز يتعطل اذا زالت حيازة المالك للسفينة بفعل غير مشروع وكان الدائن سبىء النية (المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ وهى تطابق المادة ١٣ من المعاهدة) . ويعتبر الدائن سبىء النية متى كان يعلم بسبب زوال حيازة المالك . غير أن هذا الفرض نظرى محض .

٢١ - الاجرة - ويقصد بها الاجرة الاجمالية دون الصافية . وتقرير الامتياز للدائن على الاجرة خروج عن الاصل العام المقرر فى القانون المدنى من أن الامتياز لا يلحق ثمار الشئ موضوع الضمان . والعبرة بأجرة النقل الخاصة بالرحلة التى نشأ فى خلالها الدين ، فاذا وقع تصادم بخطأ السفينة أثناء قيامها باحدى رحلاتها فان امتياز التعويض المستحق عنه يرد على أجرة النقل المستحقة عن الرحلة التى حدث خلالها التصادم .

غير أن المادة الرابعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، وهى تردد فى ذلك أحكام المادة العاشرة من المعاهدة ، تشترط لقيام الامتياز على الاجرة أن تكون مستحقة الدفع أى ديناً فى ذمة الشاحن أو تحت يد الربان أو ممثل المالك . فالامتياز ينصب على مجرد حق للمجهز فى ذمة الشاحن أو على مبلغ الاجرة مادام مفرزا تحت يد الربان أو ممثل المالك . فاذا حصلت الاجرة ودخلت فى ذمة المجهز اقفى امتياز الدائن عليها . وهذه الفكرة مردها الى النظرية الالمانية التى تذهب الى الفصل بين الثروة البرية والثروة البحرية بحيث تعتبر كل رحلة وحدة قائمة بذاتها مكونة لثروة بحرية مستقلة عناصرها السفينة وأجرة النقل .

غير أن المشرع البحرى ، محاباة منه للربان ولرجال الطاقم وباقي الاشخاص المستخدمين فى السفينة ، قد نص على سبيل الاستثناء على أن الامتياز المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الاولى يترتب على مجموع أجور النقل المستحقة عن الرحلات التى تتم خلال

عقد استخدام واحد (المادة الثالثة الفقرة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) .

٢٢ - وتعتبر في حكم أجرة النقل أجرة سفر الركاب وعند الاقضاء قيمة ما يقابل تحديد مسئولية مالكي السفينة (المادة الثالثة) . وتشير هذه العبارة الاخيرة الى الحكم الذي جاءت به معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٤ فيما يتعلق بتحديد مسئولية مالكي السفن من قصر هذه المسئولية على القيمة الحقيقية أو الجزافية للسفينة وعلى أجرة النقل وقد حددتها بصفة تحكيمية بعشر قيمة السفينة وقت بدء السفر . وسوف نعلم عند الكلام على المعاهدة المذكورة أن أحكامها تسرى في كل دولة متعاقدة اذا كانت السفينة التي طلب تحديد المسئولية بشأنها تابعة لاحدى الدول المتعاقدة (المادة ١٢ من معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٤) . غير أن مصر لم تنضم الى هذه المعاهدة ، ولذلك كان غريباً أن يتضمن تشريعها الاشارة الى حكم من أحكامها لازال - في ظل النظام القائم - يتعارض مع مبدأ الترك العيني الذي يحكم مسئولية مالك السفينة .

٢٣ - ملحقات السفينة والاجرة - حددت الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ - وهي تحذو حذو المادة الرابعة من المعاهدة - ملحقات السفينة والاجرة . وقد تأثرت في ذلك بفكرة فصل الثروة البرية عن الثروة البحرية التي تستند في تحديدها الى كل رحلة على حدة فألحقت بالسفينة والاجرة التعويضات أو المكافآت المستحقة لمالك السفينة عن الرحلة التي نشأ في خلالها الدين المضمون بالامتياز باعتبار أن هذه التعويضات أو المكافآت تمثل عناصر اقتطعت أو يجب أن تضاف الى الثروة البحرية . وهذه الملحقات هي :

١ - التعويضات المستحقة للمالك عن الاضرار المادية التي لحقت بالسفينة ولم يتم اصلاحها أو عن خسارة أجرة النقل .

٢ - التعويضات المستحقة للمالك عن الخسارات العمومية اذا نشأت عن أضرار مادية لحقت بالسفينة ولم يتم اصلاحها أو عن خسارة أجرة النقل .

٣ - المكافآت المستحقة للمالك عن أعمال المساعدة أو الانقاذ التي تكون قد حصلت حتى نهاية السفر بعد خصم المبالغ المستحقة للربان والاشخاص الآخرين الموجودين في خدمة السفينة .

ويسرى في شأن الملحقات ماسبق أن ذكرناه بخصوص أجرة النقل من حيث بقاء حق الامتياز عليها مادامت مستحقة الدفع أو ما دامت قيمتها تحت يد الربان أو مثل المالك (المادة الرابعة الفقرة الثانية) .

٢٤ - وعلى العكس من ذلك لايعتبر من ملحقات السفينة المكافآت أو الاعانات أو المساعدات التي تمنحها الدولة للمالك السفينة (المادة اثنالثثة) ذلك أن هذه المبالغ لاتتعلق برحلة معينة فضلا عن أن تخصيصها لضمان حقوق الدائنين يضيع الحكمة من تقريرها وهي ازدهار صناعة النقل بالبحر وما يترتب عليه من انماء الحرية الوطنية لتكفل سد حاجات الدولة في زمن السلم وتعزيز أسطولها الحربي في أيام الحرب .

كذلك لايعتبر من ملحقات السفينة أو أجرة النقل التعويضات المستحقة للمالك نظير عقود التأمين (المادة الثالثة) في حالة فقد السفينة أو الاجرة . وقد أراد المشرع البحري أن يخرج بذلك عن حكم القاعدة المتبعة في القانون المدني والمنصوص عليها في المادتين ٧٧٠ و ١١٣٥ وتقتضى أنه اذا كان الشيء المؤمن عليه مثقلا بامتياز اتقل هذا الحق الى التعويض المستحق للمدين بمقتضى عقد التأمين . وكان رائد المشرع في ذلك اعتبارين :

الاول - أنه يساير منطق في فصل الثروة البرية عن الثروة البحرية ذلك أن التعويض الناشئ عن التأمين هو في الحقيقة مقابل الاقساط التي

كان يدفعها المجهز أو المالك وفقا لاحكام عقد التأمين . وهذه الاقساط
مقتطعة من ثروته البرية .

الثاني - أن المشرع بوضعه الامتيازات البحرية سابقة في
المرتبة للرهن أراد أن يميزه فبعد أن استبعد تعويض التأمين
من ضمان امتياز الدائن جعل لمرتهن السفينة فرصة الانتفاع من تقرير حق
خاص له على مبلغ التأمين اذا اتفق على ذلك صراحة في عقد الرهن بشرط
قبول المؤمنین لذلك كتابة أو اعلانهم به (الفقرة الاخيرة من المادة ١٤ من
القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) .

الفصل الثالث

ترتيب الامتيازات

٢٥ - لم يكن القانون البحري المصري عند نشأته يعرف الرهن البحري بل كانت التأمينات العينية التي يتمتع بها الدائن في ظلّه تنظم في احد عشر امتيازاً قاصرة على الحقوق التي تنشأ عن السفر الاخير نصت عليها المادة الخامسة منه • ولم يكن الترتيب بينها يثير صعوبة ما فقد كانت تحكمه الفقرة الاخيرة من نفس المادة بقولها « وأرباب الديون المذكورون في كل وجه من الالوجه المتقدم ذكرها في هذه المادة يدخلون في التوزيع بدرجة متساوية بنسبة مقادير ديونهم اذا لم يكف الثمن لوفائها بتمامها »

فلما أصدر المشرع القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لم تقتصر مهمته على صياغة الامتيازات البحرية صياغة جديدة بل عمل على اخراج الرهن البحري الى حيز الوجود واقتباس مذهب القانون الالماني الذي سبق أن اعتنقته معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ والخاص بوضع نظام جديد لترتيب الامتيازات أساسه ابراز فكرة الرحلة البحرية باعتبارها وحدة قائمة بذاتها مستقلة عن غيرها • وفي ظل الرحلة الواحدة عاد المشرع البحري الى منطق الاول وهو ترتيب الامتيازات بحسب الالوجه الميينة في المادة الاولى من القانون الجديد • وهكذا أصبح ترتيب الامتيازات يتطلب النظر في مسائل ثلاث :

٢٦ - الاولى - وتعلق بوضع الامتيازات من سائر التأمينات العينية الاخرى ، وقد تكفل القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ببيان القواعد التي تتبع في هذا الصدد • فمن ناحية تنص المادة ١٩ منه على أن ترتيب الديون المضبوطة برهن السفينة يقع بعد الديون الممتازة مباشرة •

ومن ناحية أخرى فإن المشرع البحرى لم يقنع بالنص على امتياز مصاريف رفع عوائق الملاحة وجعلها من الحقوق التى فى الصف الاول من الاهمية بل ذهب فى الاقتداء بمعاهدة بروكسل الى حد أن أدخل فى المادة ١٢ حكم تحفظ كانت المعاهدة قد تركت أمر الاخذ به لمشئة التشريعات الوطنية فى الدول الموقعة عليها أو المنضمة اليها ، فتقول المادة ١٢ « لمصلحة الموانى والمنائر حق حبس حطام السفن ضامانا لمصاريف ازالة هذا الحطام ولها بيعها اداريا بالمزاد وتحصل على دينها من الثمن بالافضلية على أى دائن آخر ويودع باقى الثمن خزانة المحكمة لتوزيعه » وبذلك تمزج امتياز الادارة على المصاريف المشار اليها بحق حبس حطام السفن وتهايت الاسباب لضمان سداد هذه المبالغ قبل غيرها .

٢٧ - الثانية - وتعلق بوضع الامتيازات وضعا زمنيا فهى لم تعد فى ظل القانون الجديد يقتصر أثرها على الحقوق الناشئة عن السفر الاخير بل يشمل ذلك رحلات متعددة ما لم يحصل تقادم الامتيازات فنصت المادة السادسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على أن « الديون الممتازة الناشئة عن كل رحلة تفضل على الديون الممتازة الخاصة بالرحلات السابقة » . وبذلك أضحت كل رحلة وحدة مستقلة قائمة بذاتها ضامنة لامتيازات الحقوق الناشئة عنها بحيث اذا تدافعت مع غيرها كانت الافضلية للاحق منها على السابق .

ومع ذلك فقد ذهب المشرع كما قدمنا الى ايراد استثناء لهذه القاعدة لصالح الربان والطاقم والاشخاص المستخدمين فى السفينة فقرر أن «الديون الناتجة عن عقد استخدام واحد لجملة رحلات تستوى كلها فى المرتبة مع ديون آخر رحلة » . وبذلك راعى المشرع ما يجب أن يتوفر لرجال السفينة من اطمئنان على موارد أرزاقهم .

٢٨ - ولسكن مادام ترتيب الامتيازات يتوقف على تحديد الرحلة البحرية التى تنسأ الحق المضمون به خلالها فانه يهيم معرفة المقصود من

اصطلاح « رحلة بحرية » . وكان ذلك قد أثر في ظل المادة الخامسة من القانون البحري الملغاة التي كانت تقصر امتيازات الدائن على الحقوق الناشئة عن « السفر الأخير » ^(١) . ويحصل التردد في اعتبار الرحلة البحرية مسألة قانونية يجب أن يتوفر لها من التحديد ما يهيئ معيارا ثابتا تطبقه المحاكم أو مسألة وقائع يترك الفصل فيها للقاضي بحسب ظروف كل حالة .

ويمكن القول ان الرأي شبه مستقر على الامر الاول دون الثاني ^(٢) . فتذهب المحاكم سواء في مصر ^(٣) أو في فرنسا ^(٤) وكذا جبهة الشراح ^(٥) الى أن الرحلة البحرية يجب أن تكون حقيقية *réel* ، وهي لا تكون كذلك الا اذا تحددت من الوقت الذي قامت فيه السفينة من الميناء الى الوقت الذي تعود فيه اليه بقصد استئناف القيام برحلة جديدة ، ويعبرون عن ذلك عادة بالفترة الواقعة بين تجهيز السفينة للسفر *armement* وفض تجهيزها بعد عودتها *désarmement* .

(١) لم يكن التعريف الوارد بالمادة الثامنة من القانون البحري للرحلة البحرية يصلح للإجابة عن هذا السؤال لان المادة المذكورة تعالج الفرض الخاص بمدى بقاء حق التبعية المقرر للدائنين في حالة بيع السفينة . انظر Lyon-Caen et Renault ، ١٧١٥-٦ ، Douai ، ١٥ مارس ١٩٣٤ Dor sup. ١٢-١٦٤٤ . ونلاحظ أن المادة الثامنة المذكورة لا تطبق الآن الا في حق الدائن العادي بعد أن تعطلت ضمنا بصدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ .

(٢) فلا يكاد يغفل من عمومها الا تحديد الرحلة البحرية في اعتبار ملاحه سفن التزجه اذ من العسير اخضاعها لمعيار منضبط بحيث يتعين الرجوع للعادات البحرية التي تلعب دورا هاما في هذا الشأن . انظر مقال Juglar المشار اليه - ٢٤٩ ، Trib. Comm. Marseille ، ٢ ديسمبر ١٩٠١ ، المجلة الدولية - ١٨ - ٣٦١ .

(٣) استئناف مختلط ١١ يناير ١٩٢٨ ، B. ، ٤٠ - ١٣٠ .

(٤) نقض فرنسي ٢٠ يولييه ١٨٩٨ ، المجلة الدولية ١٦-١٣ .

(٥) Ripert ، ١١٤٦-٢ ، Lyon-Caen et Renault ، ١٧١٤-٦ مكرر ،

Juglart مقالته سالف الذكر ٢٤٩ بند ٢٠ .

ولكن اختلف فيما اذا كان يكفي أن يكون فض التجهيز حقيقيا يحصل في قيام السفينة بعد عودتها بتسريح رجالها أم أنه يجب أن تتم - أمام الجهات المختصة - الاجراءات الادارية المثبتة لعودة السفينة . وقد فصلت في هذا النزاع محكمة النقض الفرنسية بوجوب اتخاذ الاجراءات المشار اليها «١» . وهذا الاتجاه يبرره أن تحديد الرحلة البحرية يتوقف عليه تعيين الامتيازات التي تثقل السفينة بصددها فكان من الاحوط أن يخضع ذلك لوقائع محددة رعاية للدائنين .

غير أن المقصود بالرحلة البحرية على نحو ما تقدم لا يصدق الا في حق سفن الملاحة لاعالى البحار . أما اذا تعلق الامر بملاحة الصيد أو بالملاحة الساحلية فقد طبق القضاء قواعد أخرى لان طبيعة هذا النوع من الملاحة تقتضى خروج السفينة من الميناء بطريقة دورية ومنتظمة وعودتها اليه في نفس اليوم غالبا . وليس من المستساغ اعتبار كل خروج للسفينة رحلة بحرية في مقام تنظيم الائتمان البحرى ، لذلك ذهبت المحاكم في فرنسا الى أن الرحلة البحرية تكون ممتدة بالنسبة لسفن الصيد من الوقت الذى تحصل فيه على الرخصة اللازمة لمباشرة استغلالها الى أن يحين تجديدها . وتلتزم هذه السفن بتجديد الرخصة كل عام عادة «٢» . كذلك تشمل الرحلة البحرية بالنسبة لسفن الملاحة الساحلية مجموع الرحلات التي تقوم بها السفينة في خلال تجهيز واحد «٣» .

٢٩ - الثالثة - في وضع الامتيازات بعضها من بعض أى في ترتيبها ترتيبا داخليا ويقصد به ترتيب الامتيازات المتعلقة برحلة واحدة وقد بينت ذلك المادة الخامسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ بقولها « تكون

(١) ١٤ نوفمبر ١٩٣٣ ، Dor sup. ، ١٢-٨ مع مذكرة Morillot

(٢) Aix ٢٩ ديسمبر ١٨٨٦ ، المجلة الدولية ٣-١٩٩ .

(٣) Trib. Civ. Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية ١٢-٢٧ Rouen

٢٦ نوفمبر ١٩٠٢ ، Dor ٢-٤٧٨ والمذكورة للحققة .

الديون المتعلقة برحلة واحدة متنازة بحسب ترتيب فقرات المادة الاولى .»
 فاذا تعددت الحقوق المتنازة في فقرة واحدة كما هو الشأن مثلا في التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التي تصيب الركاب والطاقم والتعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة فانها « تعتبر في مرتبة واحدة وتشارك في التوزيع بنسبة كل دين » .

غير أن المشرع استثنى من ذلك الديون المنصوص عليها في الفقرة الثالثة وهي الخاصة بالمكافآت المستحقة نظير المساعدة والاقاوذ وحصة السفينة في الخسارات العمومية والديون المنصوص عليها في الفقرة الخامسة وهي الناشئة عن العقود التي يبرمها الربان والعمليات التي يباشرها خارج الميناء الاصلى للسفينة ، فلم يجعل ديون كل فقرة من الفقرتين المذكورتين في مرتبة واحدة بل قضى بأنه بالنسبة الى كل منها ترتب الديون سواء تغايرت أو تعددت مع اتحاد طبيعتها طبقا للترتيب العكسي لتاريخ قيام مصدرها . وهذا التنظيم الاستثنائي ترتيب داخلي بالنسبة لكل من الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة الاولى ولا علاقة له بترتيب فقرات هذه المادة بعضها من بعض . والحكمة منه واضحة لانه يتعلق بمصروفات أُنقِذت لحفظ السفينة وصيانتها ولولا ما أُنقِذ منها أخيرا لهلكت السفينة وضاعت حقوق الدائنين جميعا .

وقد استبح ذلك بيان حالة ما اذا تسبب مصدر واحد من المصادر المنصوص عنها في أى من الفقرتين الثالثة أو الخامسة المذكورتين كالمساعدة مثلا أو ترميم السفينة أثناء السفر في نشأة ديون متعددة في تواريخ مختلفة فنصت المادة الخامسة على التسوية بينها جميعا بقولها « والديون المتعلقة بحادث واحد تعتبر ناشئة في تاريخ واحد » .

الفصل الرابع

آثار الامتياز

٣٠ - يخول الامتياز لصاحبه حق أفضلية سواء بالنسبة لغيره من الدائنين الممتازين بحسب الترتيب الوارد بالمادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ أو بالنسبة للدائنين المرتهنيين (المادة ١٩ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) أو بالنسبة للدائنين العاديين (المادة الرابعة من القانون البحري) .

٣١ - وأغلب الحقوق المتنازعة الواردة بالمادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ هي من الحقوق التي يستطيع مالك السفينة تحديد مسئوليته بصددھا .

غير أنه يحصل أحيانا أن يكون الحق - ممتازا كان أو عاديا - مضمونا بكل ثروة مالك السفينة ، في حين يوجد دائنون آخرون أدنى مرتبة أو عاديون يمكن التمسك في مواجهتهم بالمسئولية المحدودة . وفي هذه الحالة يتعرض هؤلاء الاخرون لخطر محقق قد يذهب بكل مالهم من ضمان متى فضل الدائنون الاولون التنفيذ على السفينة طالما أن المشرع لم يتدخل بما يكفل رعاية مصالح الدائنين الذين حصل الترك لهم .

ولم تكن معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ أكثر اهتماما بالامر بل اقتصرت على انص في المادة السابعة منها على كيفية التوزيع بين الدائنين العاديين والممتازين وكان من الطبيعي أن ينش حكهما في هذا الصدد مع مراعاة تحديد مسئولية مالك السفينة على الاساس الوارد في

معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٤ فجعلت للدائنين المتأخرين الحق — عند توزيع الثمن — في التقدم بكامل حقوقهم على غيرهم من الدائنين بشرط ألا تزيد أنصبتهم عن القدر المحدد جزافا لدرء مسئولية مالك السفينة • ونص المادة السابعة — في نظرنا — لم يكن ضروريا لانه يقرر الوضع الطبيعي الذي يتعين اتباعه • ولذلك فقد أحسن المشرع المصري صنعا لعدم ايراده في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لاختلاف قواعد تحديد المسئولية في القانون الوضعي الحالي عنها في معاهدة سنة ١٩٢٤ فهي في مصر لازالت قائمة على فكرة التحديد العيني بترك السفينة والاجرة «١» •

لذلك يرى البعض أن العدالة تقتضي المشرع اقتباس الاقتراح الذي تقدم به مؤتمر فينيسيا سنة ١٩٠٧ وأخذ به القانون البلجيكي الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٠٨ ويتحصل في أن مالك السفينة يصبح مسئولا شخصيا في مواجهة الدائنين المتأخرين لهم في حدود المبالغ التي اقتطعت من الثروة البحرية لسداد الدائنين الآخرين الذين يتعلق ضمانهم بكل ثروة المدين بحرية كانت أو برية «٢» •

٣٢ — ولما كانت الامتيازات البحرية من قبيل الامتيازات الخاصة التي ترد على مال منقول لذلك كان منطقيا أن يقتصر الدائن على ممارسة الأفضلية في الحصول على حقه الممتاز من الشيء محل الامتياز، فالامتياز أولوية يقرها القانون لحق معين (المادة ١١٣٠ مدني) • ومادامت الامتيازات على المنقولات لا يجب فيها الشهر فانه لا يحتج بها على من حاز المنقول بحسن نية (المادة ١١٣٣ فقرة أولى مدني) • غير أن القانون البحري عرف منذ نشأته خروجاً على تلك القواعد العامة التي يقرها القانون المدني

(١) نص المشرع الفرنسي على حكم المادة السابعة من المعاهدة في المادة ١٩٣ تجاري مكرر ، والشراح في فرنسا ينتقدونه لنفس السبب • انظر تطبيق Ripert على قانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ ، D. ١٩٤٩ — Légis. ٢٣٧ •

(٢) مقال Beeque عن قانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ الفرنسي J.C.P.

واعترف للدائن بحق تتبع على السفينة لايضمن الحق الممتاز فحسب بل يمتد أثره ليشمل حق الدائن العادي (المادة الرابعة من القانون البحري) وجاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فأكد هذا الاعتبار بالنسبة للحقوق الممتازة اذ نصت المادة السابعة ، وهي تردد في ذلك حكم المادة الثامنة من المعاهدة ، على أن « الديون الممتازة تتبع السفينة في أية يد كانت » .

ولم يكن يخفى على المشرعين أن تحميل السفينة بحق تتبع لصالح أصحاب الحقوق الممتازة يتضمن خطرا شديدا لمن تنتقل اليه ملكية السفينة دون أن يحيط بما يثقلها من حقوق مادام لم يكن في مقدوره الوقوف عليها . مقبدا لعدم خضوعها لنظام الشهر ، لذلك لم يفسحوا أمامها مجال البقاء بل أخضعوها لوسائل اهتداء سريعة .

٣٣ - غير أنه بالرغم من ذلك فما زال الامر يستوجب إعادة النظر . وفي اعتقادنا أنه اذا لم يكن بد من تأمين الدائن الممتاز في ظل القانون البحري تأمينا يضيق دونه القانون المدني ، وهو الشريعة العامة في حكم علاقة الافراد بعضهم ببعض ، فلا مناص من توفير الحماية للغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة . ولن يكون ذلك الا اذا تواضع المشرع البحري فأخضع حقوق الامتياز لنظام الاشهار بأن يهيئ سجلا خاصا يقيد فيه الدائن حقه اذا كان يحرص على الاحتفاظ بما يخوله له القانون من امتياز . وبذلك يتحقق التلازم الطبيعي الذي يجمع بين ما يكون للدائن من حق في التبع وما يجب للغير من حق مشروع في تمكينه من الكشف على تصرفات خلفه التي سوف يؤخذ بها . فاذا لم يتح هذا الاشهار فمن الخير أن يسوق المشرع تمديلا لقانونه يذهب بحق التبع مكتفيا بما يكفله القانون العام بصدد حقوق الامتياز الخاصة على المال المنقول من تقرير أولوية للدائن في استيفاء دينه فحسب . ولن يضع هذا التعديل مصر في موضع التاكل عن تعهده فهي لم توقع على معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ ، التي تقرر حق التبع للدائن الممتاز ، كما أنها لم تنضم اليها . كذلك لن يوهن من هذا الرأي أنه يتعارض مع ما هدفت اليه الدول من

السعى الى توحيد القواعد التي تخضع لها للقضاء على التنازع الذى يشور بين قوانينها المختلفة ، ذلك أن المعاهدة نفسها قد مهدت لهذا التنازع فى أكثر من موضع بما تركته من تخفيزات لتشريعات الدول المختلفة مطلق الحق فى الاخذ بها أو طرحتها .

٣٤ - وأخيرا فان المادة السابعة لانتخول الدائن الا حق تتبع على السفينة . غير أن هذا لايعنى أنه لا يتمتع بحق مماثل بالنسبة لللاجرة أو الملحقات السفينة واللاجرة وهى التى ينصب عليها الامتياز مع السفينة . الا أنه لما كانت كلتاها حقوقا لمالك السفينة فى ذمة الغير فقد حملها المشرع بحق تتبع أكثر ضيقا فجعل للدائن أن يتبعها فى يد المدين بها أو فى يد الربان أو ممثل المالك فقط اذا انتقلت اليها (المادة الرابعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) . أما اذا قبضها المجهز أو انتقلت بالتنازل عنها الى شخص آخر تعطل حق التبع الذى للدائن ، فلا يكون له حق عليها الا اذا تمكن من التمسك بعدم نفاذ تصرف المدين المجهز فى مواجهته متى توفرت شروط الدعوى البوليصة أو اذا شاب البطلان المنصوص عنه فى المادتين ٢٢٧، ٢٢٨ تجارى تصرف المدين لوقوعه فى فترة الرية .

الفصل الخامس

إنقضاء الامتياز

٣٥ - كانت طرق انقضاء الامتياز من المسائل التي لم يستطع المؤتمرون في بروكسل سنة ١٩٢٦ الوصول الى اتفاق حاسم في شأنها . لذلك اكدت المعاهدة بالنص على تقرير تقادم سنوى أو نصف سنوى محتفظة للتشريعات الوطنية للدول الموقعة عليها بأن تقرر أسبابا أخرى لانقضاء حقوق الامتياز . وقد قدسنا أن مصر لم تكن من بين الدول التي وقعت على هذه المعاهدة أو انضمت اليها . غير أن المشرع المصرى أدخل أحكامها في التشريع الداخلى . وقد استتبع ذلك أن نص الى جانب التقادم السنوى أو نصف السنوى على سببين آخرين لانقضاء حقوق الامتياز في حالتى بيع السفينة قضايا أو اختياريا اذا توافرت الشروط التى تطلبها المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . واليك تفصيل هذه الاحكام .

٣٦ - نصت المادة الثامنة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على أن حقوق الامتياز على السفينة تنقضى بالاسباب الآتية :

اولا - بيع السفينة قضايا فان ذلك يطهرها من كل الحقوق العينية العالقة بها . وانقضاء الامتياز بهذا الوجه ليس مستبعدا بل كان منصوفا عليه في المادة السابعة من القانون البحرى . ومقتضاه أنه لا يخول للدائن حق تتبع على السفينة بل يقتصر على الاعتراف له بالافضلية عند توزيع الثمن «^١» .

(١) Trib. Civ. Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية ١٢-٢٧ .

ثانيا - يبيع السفينة بيعا اختياريا اذا قام المشتري بالاجراءات المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . فاذا حصل أن انتقلت الملكية بسبب آخر غير البيع كالمراث أو الهبة فلا ينقضى حق الامتياز الا اذا باع الوارث أو الموهوب له السفينة لشخص آخر قام بالاجراءات المذكورة . وتبين المادة التاسعة الاجراءات التي يجب على المشتري اتخاذها فتقول « تنقضى حقوق الامتياز بنقل ملكية السفينة اذا قام المشتري قبل دفع الثمن بالاجراءات التالية :

أ - قيد عقد الشراء في سجل السفن .

ب - لصق نشرات في لوحة الاعلانات بمصلحة الموانى والمناظر بحصول البيع مع ذكر الثمن واسم ومحل المشتري .

ج - نشر ملخص للعقد يذكر فيه الثمن واسم ومحل اقامة المشتري مرتين تتخللهما ثمانية أيام في صحيفتين معدتين للاعلانات القضائية تصدران في الميناء الاصلى للسفينة ، فان لم يوجد ففي صحيفتين تصدران في الاسكندرية .

فحقوق الامتياز تظل قائمة على السفن الى أن يقوم المشتري بهذه الاجراءات وبالتالي تخول للدائن الى ذلك الوقت الحق في تتبع السفينة في أى يد كانت الا اذا انقضت لسبب آخر كالتقادم ومتى قام المشتري بالاجراءات السالفة الاشارة فان حق الامتياز ينقضى بحيث لا يستطيع الدائن أن ينفذ على السفينة في يد المشتري . غير أن المادة التاسعة تنص على أنه « متى قام الدائنون المتنازون في خلال ثلاثين يوما من تاريخ آخر نشر في الصحف باعلان معارضتهم على يد محضر في دفع الثمن لكل من المالك القديم والمالك الجديد فان حقوق الامتياز تنتقل الى الثمن » . ومقتضى ذلك أن المشتري يجب عليه ألا يقوم بدفع الثمن للبائع الا اذا انقضى ميعاد الثلاثين يوما لئلا يقوم الدائنون المتنازون باعلان معارضتهم ، فان وقعت المعارضة في المدة

المعينة لحصولها كان للدائنين المتساين حق الافضلية على مبلغ الثمن بحيث يتمتع على المشتري الوفاء حتى يمارس الدائنون أولويتهم • فإذا قام المشتري بدفع الثمن للبائع رغم المعارضة فانه يكون قد أخطأ ومن يدفع خطأ يدفع مرتين •

أما اذا لم تحصل معارضة واقتصت مدة الثلاثين يوما المعينة لاجرائها فان المشتري يصبح حرا في الوفاء بمبلغ الثمن • « ومع ذلك فان امتياز الدائنين يظل قائما على الثمن مالم يكن قد دفع أو وزع » (الفقرة الاخيرة من المادة التاسعة المذكورة) • فالمشتري متى صادفته اجراءات الدائنين قبل الوفاء كان عليه أن يراعى ما يخوله لهم الامتياز من حق في الاولوية •

غير أنه اذا انطوى تصرف المدين على غش اضرارا بالدائنين كان لهم أن يطلبوا عدم تقاذ التصرف في حقهم متى توافرت الشروط المنصوص عليها في المواد ٢٣٧ وما بعدها من القانون المدني •

٣٧ - واقتضاء الامتياز في حالة بيع السفينة بيعا اختياريا ليس جديدا على التشريع المصرى بل كان منصوصا عليه في المادة السابعة من القانون البحرى • غير أنها كانت تشترط أن تسافر السفينة « باسم مشتريها بشرط أن يكون الخطر عليه ولم تحصل معارضة من مديني البائع فان حصلت معارضة من مدين منهم بالاوجه المقررة فلا توجب شعبا الا له » • ولعل المشرع قد أصاب حين استبدل بالمادة السابعة الاجراءات التى نص عليها في المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١. اذ أن الاخيرة هى التى تتفق مع ما تواضعت عليه الصياغة القانونية للاشهار في العصر الحديث فضلا عن أنها تخول للمشتري الوقوف على الاعباء غير المنظورة التى تثقل السفينة وبذلك تتيح له فرصة تطهيرها منها •

٣٨ - ثلث - التقدام - تنص الفقرة ح من المادة الثامنة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على اقتضاء حقوق الامتياز على السفينة بالتقدم

السنوى فيما عدا حقوق الامتياز الضامنة لديون التوريد المشار اليها في الفقرة الخامسة من المادة الاولى فانها تزول بمضى ستة شهور .

والمدة المنصوص عليها لاقضاء الامتياز مدة تقادم وليست مدة سقوط ولذلك فانه تسرى في شأنها القواعد المتعلقة بالانقطاع .

واقضاء الامتياز بالتقادم لم يكن معروفا في ظل المادة الخامسة بحرى الملفسة التى لم تكن تضى - كقاعدة عامة - وصف الامتياز الا على الديون الناشئة عن السفر الاخير بحيث كان يكفى أن تقوم السفينة برحلة جديدة حتى تنقضى حقوق الامتياز المترتبة على الرحلة السابقة .

والقاعدة التى استحدثها القانون الجديد قهلا عن معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٩ هى الاكثر انسجاما مع المبادئ القانونية المعمول بها في اقضاء الحقوق .

٣٩ - هذا وقد احتفظت المعاهدة للدول المنضمة اليها بالحق في أن تنص في قوانينها الداخلية على أنه في حالة عدم امكان حجز السفينة المترتب عليها الامتياز في المياه الاقليمية للدولة التى يوجد فيها محل اقامة الطالب أو مركزه الرئيسى تمتد مدة التقادم الى ثلاث سنوات من وقت نشوء الدين . وقد رأى المشرع المصرى أن يدخل هذا الحكم في التشريع الجديد فضمنه الفقرة الاخيرة من المادة العاشرة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . غير أنه اشترط ألا يتمتع بهذا الامتداد الا الاشخاص المقيمون في مصر أو غيرهم من رعايا الدول التى يوجد في تشريعاتها حكم مماثل .

٤ - والاصل أن سرمان التقادم يبدأ من الوقت الذى يصبح فيه الحق المضمون بالامتياز مستحق الاداء . غير أن المشرع أراد أن يضع بعض قواعد محددة اذا تعلق الامر بحالات تحتل مظنة قيام منازعة في شأنها بين الافراد فنص في المادة العاشرة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على أمرين :

الاول - لا يترتب على الترخيص للأشخاص المستخدمين في السفينة في استلام دفعات مقدما أو على الحساب اعتبار ديونهم المشار اليها في الفقرة الثانية من المادة الاولى مستحقة الدفع . وبالتالي فان ذلك لا يصلح قاعدة لبدء سريان تقادم حق الامتياز ، بل العبرة فيه تكون أساسا لما اتجهت اليه ارادة المتعاقدين .

الثاني - تحديد الوقت انذى تصبح فيه بمض الحقوق مستحقة الاداء على الوجه الآتى :

١ - بالنسبة الى حقوق الامتياز الضامنة لاجور المساعدة والانهاد ابتداء من يوم انتهاء هذه العمليات .

٢ - بالنسبة الى حقوق الامتياز الضامنة لتعويضات التصادم والحوادث الاخرى والاسابات البدنية من يوم حصول الضرر .

٣ - بالنسبة الى الامتياز الخاص بهلاك البضائع والامتعة أو تلفها من يوم تسليم البضائع أو الامتعة أو من اليوم الذى كان يجب تسليمها فيه .

٤ - بالنسبة الى الاصلاحات والتوريدات وسائر الحالات الاخرى المشار اليها في الفقرة الخامسة من المادة الاولى من يوم نشوء الدين .

١٠٤ - وأخيرا فان الامتياز ينقضى - فضلا عن الاحوال الثلاثة السابق بيانها - كلما افضى الحق المضمون به اذ لا يتصور بقاء الامتياز مع اقفاء الحق ، وعلى العكس اذا افضى الامتياز فلا تأثير لذلك على قيام الحق وبقائه اذا لم توجد أسباب لزواله . فالامتياز في نظر المشرع البحرى ليس قرين الحق كما هو الشأن في القانون المدنى بل ينفرد بأسباب خاصة باقفائه رغم بقاء الحق الذى تقرر الامتياز لتأمينه .

الفصل الخامس

تنازع القوانين

٤٢ - تسود تشريعات الدول المختلفة نظريات متباينة تختلف من حيث بيان الحقوق الممتازة وطريقة ترتيبها وأسباب انقضاءها ويمكن رد هذه النظريات الى ثلاثة :

١ - النظرية الانجلو سكسونية وتشمل بريطانيا والولايات المتحدة وتتميز بقلّة عدد الامتيازات البحرية واستبعاد معظم الديون التعاقدية من نطاق تطبيقها وتقرر الامتياز للديون الناشئة عن الفعل الضار .

٢ - النظرية الالمانية وتذهب الى الفصل بين الثروة البرية والثروة البحرية فتعتبر السفينة ذمة مستقلة لها حقوقها وعليها التزاماتها الخاصة ولذا يعتبر كل دائن بسبب السفينة دائنا ممتازا عليها بصرف النظر عن مصدر الدين . كما أن كل رحلة تقوم بها السفينة تعتبر وحدة قائمة بذاتها تنشأ بصدها مجموعة مستقلة من الامتيازات بحيث أن الديون الممتازة الناشئة عن كل رحلة تفضل الديون الممتازة الخاصة بالرحلات السابقة .

٣ - النظرية اللاتينية وكانت تعتقها مصر الى ما قبل صدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ وتتميز بكثرة عدد الامتيازات وبأنها تحمي حقوقا مصدرها العقد دون أن يمتد ضمانها للحقوق الناشئة عن العمل الضار .

وقد اقتضى اختلاف التشريعات تعدد حالات التنازع بينها ذلك أن السفينة وهي معدة لان تجوب موانى دول مختلفة قد تتحمل فيها بديون ممتازة بحيث يحصل التساؤل عن القانون الواجب التطبيق اذا حجز على

السفينة ويعد في بلد أجنبي أهو قانون الجهة التي نشأ فيها الحق أم قانون علم السفينة أم قانون القاضي في بلد الحجز والبيع .

٤٣ - وقد دفع تباين الحلول التي أخذ بها القضاء الى تفكير بعض الدول في الوصول الى حل موحد في هذا الشأن . وأخذ التنفيذ العملي لذلك صورتان :

الاولى - عقد مؤتمرات دولية كمؤتمر بروكسل سنة ١٨٨٨ الذي أوصى بتطبيق قانون العلم كمعاهدة اسناد موحدة لفض النزاع الذي يقوم بين قوانين دول مختلفة .

الثانية - عقد معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ لتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالامتيازات والرهون البحرية .

غير أن هذه الوسيلة الاخيرة لم تكن لتقضى دائما على أسباب النزاع فمن ناحية هناك دول لم توقع على المعاهدة ولم تنضم اليها فهي لذلك لا تلتزم بأحكامها . ومن ناحية أخرى فانها تحمل في طياتها قيام أسباب النزاع نظرا لما نصت عليه من تحفظات مختلفة للتشريعات الوطنية في كل دولة من الدول المتعاقدة الحرية في تنظيمها بحيث أمكن حصول التساؤل عن القانون الواجب التطبيق بصدد هذا . وأخيرا يجب أن نضع في حسابنا اختلاف وجهات النظر حول تيسير أحكامها .

لذلك بقيت المشكلة قائمة وان أمكن القضاء عليها في بعض الحالات التي يمكن فيها تطبيق المعاهدة بحيث يتعين بحث :

أولا - مدى تطبيق المعاهدة كوسيلة لفض النزاع بين القوانين .

ثانيا - القانون الواجب التطبيق اذا لم تسعف المعاهدة .

٤٤ - مدى تطبيق المعاهدة : ذهب المادة ١٤ من المعاهدة

الى أنها تطبق في كل دولة متعاقدة متى كانت السفينة محل الامتياز تابعة لاحدى الدول المتعاقدة ، على أنه يجوز للتشريعات الوطنية أن تنص على تطبيق المعاهدة على سفن تابعة لدول غير متعاقدة .

فالعبرة اذن في تطبيق احكام المعاهدة هو بأن تكون كل من الدولة المعروض عليها النزاع والدولة التي تحمل السفينة عليها من الدول التي وقعت المعاهدة أو انضمت اليها حتى ان تخلفت احدى الدولتين المذكورتين عن ذلك لم يكن هناك مجال لتطبيقها . ولا تلقى هذه المساعدة استثناء الا اذا وجد في تشريع الدولة المعروض عليها النزاع نص يفرض تطبيق المعاهدة حتى بالنسبة للسفن التابعة لدول غير موقعة عليها أو منضمة اليها .

ومن هذا نرى أن جنسية الدائن لا اعتبار لها في هذا الشأن لان ذلك لا يصلح عنصرا ثابتا على خلاف الحال بالنسبة للسفينة . كما أنه يكون أداة للتلاعب لامكان حصول التنازل عن الحق لاي شخص آخر تلعب جنسيته دورا في الموضوع . غير أنه اذا اتحدت جنسية الدائن وجنسية السفينة محل الامتياز فالأظهر تطبيق قانونهما الوطنى المشترك فهو أولى القوانين بحسم النزاع لتعلق المسألة بعناصر وطنية صرفة ، بحيث يصبح تطبيق المعاهدة قاصرا على الحالة التى يكون فيها كل من الدائن والسفينة تابعا لدولة مختلفة «١» .

٤٥ - هذا وقد سبق القول أن مصر لم توقع على معاهدة بروكسل كما أنها لم تنضم اليها ولكنها نقلت أحكامها في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ولذلك يحصل التساؤل عما اذا كان القاضى المصرى يتمتع عليه أن يطبق المعاهدة اذا كانت السفينة محل الامتياز تابعة لاحدى الدول المتعاقدة . والرأى عندنا أنه يجب عليه أن يطبق المعاهدة ذلك أن مصر لم تلتزم لاحد بعدم تطبيقها . فضلا عن أنه يمكن القول ، وقد نقل المشرع المصرى أحكامها الى تشريعه ، أن الانضمام اليها مما ينطوى عليه ضميره ، ومن خصائص القاضى الكشف عن ذلك والاهتداء

به في أحكامه وله في سبيل هذا حرية واسعة . وأخيرا فإن هذا الرأي لا يهدر مصلحة لصاحب حق اذ القرض أن السفينة محل الامتياز تابعة لدولة متعاقدة بحيث أن تطبيق المعاهدة يجب أن يدخل في حسابان الدائن منذ نشوء حقه .

٤٦ - ولكن ما الحكم اذا لم يمكن تطبيق أحكام المعاهدة أو أمكن ذلك واختلفت التفسيرات في شأن ما تركته لها المعاهدة من تحفظات ؟ يحصل أن يثور التنازع في هذه الحالة بين قوانين عدة كقانون علم السفينة وقانون القاضى المعروض عليه النزاع وهو قانون محل الحجز والبيع وقانون الجهة التى نشأ فيها الحق «١» وقانون جنسية الدائن .

ويمكننا بادئ الامر أن نستبعد من ميدان التزاحم هذين القانونين الآخرين نظرا لان الحقوق الممتازة قد تنشأ في موانئ دول شتى أو لاشخاص كثيرين تابعين لدول مختلفة مما يترتب عليه احتمال قيام تنازع آخر بين قوانين كثيرة ، كلها على قدم المساواة لعدم امكان تطبيقها جميعا . لذلك انحصر النزاع بين قانون العلم وقانون القاضى .

ويثور التنازع بصدد مسألتين مختلفتين :

الاولى - وتعلق ببيان الامتيازات أو نشأتها وترتيبها وأسباب انقضاءها .

الثانية - وتعلق باثبات الامتياز .

٤٧ - فاما عن انشاء الامتياز وترتيبه وانقضائه : يأخذ قضاء معظم الدول بتطبيق قانون القاضى في بلد الحجز والبيع سواء فيما يتعلق

(١) تذهب المادة ١٨ من القانون المدنى الى انه يسرى على الحيازة والملكية والحقوق العينية الأخرى بالنسبة الى المنقول قانون الجهة التى يوجد فيها هذا المنقول وقت تحقق السبب الذى ترتب عليه كسب الحيازة أو الملكية أو الحقوق العينية الأخرى أو فقدها .

بالاعتراف للدين بصفة الامتياز «١» أو بترتيب الديون الممتازة «٢» أو مدى الامتياز «٣» .

(١) انظر في فرنسا: نقض ٢٥ نوفمبر ١٨٧٩ D. ، ١٨٨٠-١-٥٦ ،
Rouen ٢٢ يولييه ١٨٧٣ D. ، ١٨٧٤-٢-١٨٠ ، Aix ٢٢ نوفمبر
١٨٧٦ مؤيدا Marseille ٨ ابريل ١٨٧٦ ، Rec. Marseille ١٨٧٧-١-١٦٦ ،
Marseille ٤ ابريل ١٨٨١ ، Rec. Marseille ١٨٨٢-٢-١٩ ،
Alger ٢٤ يناير ١٩٢٣ ، Dor Sup. ١-٤٢٣ ، Montpellier ٢٠ ابريل ١٩٢٣ ،
Dor Sup. ١-٢٨١ . وفي بلجيكا Bruxelles ١٤ ابريل ١٨٨٨ المجلة
الدولية ٤-٨٣ . وفي ألمانيا Hambourg ٦ يونيه ١٨٩٦ ، Clunet
١٨٩٧-٥٩٥ ، المحكمة الهنسية العليا ٢٦ ابريل ١٨٩٤ المجلة الدولية . ١-٢٦٩
وفي انجلترا يذهب القضاء الى أن عملية التوزيع بين الدائنين مما يدخل في
عداد الاجراءات وهي لذلك لاتخضع الا لقانون القاضي :
Pardo V. Bungham, 20 L.T.464; Thurburn V. Steward, 1871,
L.R.3 P.C.478; Deutsch Matheson V. Ludwig, 1896, 2 Ch. 836;
The Milford, Swab. 362.

وفي أمريكا :
Harrison V. Sterry and others, 9 U.S. 298
واستئناف أمريكا Circuit ، ١٠ فبراير ١٩٠٨ ، المجلة الدولية ٢٤-٢٩٢
المحكمة العليا ٢ يناير ١٩٢٣ Dor ٢-٣٠٩ .

(٢) انظر في ألمانيا: محكمة الامبراطورية الالمانية ٢٥ نوفمبر ١٨٩٠ Clunet
١٨٩٢ - ١٠٤٣ ، المحكمة الهنسية العليا ٢٦ ابريل ١٨٩٤ المجلة الدولية
١٠-٢٦٩ . وفي إيطاليا : Gênes ١٠ ديسمبر ١٨٩٤ المجلة الدولية
١٠-٦٥٢ . وفي فرنسا : Aix ١٩ أكتوبر ١٩١٤ مؤيدا Marseille
٢٦ يونيه ١٩١٤ ، Rec. Marseille ١٩١٥-١١٦-٢-١٣٢ ، Montpellier
٢٠ ابريل ١٩٢٣ ، Dor Sup. ١-٢٨١ ، Rouen ٢٢ يولييه ١٨٧٣ سالف
الاشارة . وفي انجلترا : استئناف انجلترا ١٢ فبراير ١٩٢٣ ، Dor ٢-٢٠
١٩١ . وفي أمريكا : New-York ٢٩ يونيه ١٨٨٧ المجلة الدولية ٣-٢٦٧
التي لم تطبق قانون علم السفينة الا لانه متفق مع قانون القاضي .

(٣) انظر في بلجيكا : Bruxelles ٢١ ديسمبر ١٨٨٧ المجلة الدولية
٢٧٨-١-٦٢ مؤيدا Anvers ٣٠ يولييه ١٨٨٧ ، Jur. Anvers ١٨٨٧-١-٢٧٨
حيث يرفض تطبيق القانون الانجليزي الذي يقضي بامتداد الامتياز المترتب
على القرض البحري ليشمل مبلغ الاجرة بحجة أن هذه القاعدة غير معمول
بها في بلجيكا . وفي انجلترا : The Tagus, 1903, 44 حيث قضى باستبعاد القانون
الامريكي وهو قانون علم السفينة فيما جاء به من قصر الامتياز الذي للربان
على حقوقه الناشئة عن الرحلة الاخيرة وتطبيق القانون الانجليزي الذي
لايربط امتياز الربان برحلة معينة The Milford, Swab. 362 سالف الاشارة .

ويؤيد هذا القضاء قر من الشراح «١» ويستندون في ذلك الى اعتبارين :

الاول السفينة مال منقول ولذلك فهي تخضع بحسب الفكر السائد في قه القانون الدولي الخاص لقانون موطن المال .

الثاني - القواعد المتعلقة باضفاء وصف الامتياز على الحق وترتيب الامتيازات والاثر المترتب عليها ومداهما تعتبر من النظام العام لانها من قبيل قواعد الجزاء Sanction التي يترك أمر تطبيقها لقانون القاضي المعروض عليه النزاع ، ذلك أن أحكام الامتيازات وآثارها ليست مما يخضع لتنظيمات الافراد بل هي من عمل المشرع متى توفرت للحق ظروف معينة .

٤٨ - غير أن هذه الحجج لم تظهر بتأييد كثير من الفقهاء «٢» الذين يفضلون اخضاع حقوق الامتياز للقواعد المعمول بها في قانون علم السفينة . وهذا الرأي هو - في نظرنا - الاجدر بالاتباع ونكتفى في تأييده بايراد الملاحظات الآتية :

أولا - ان السفينة وان كانت من المنقولات الا أن القواعد التي تخضع لها تجعلها منقولا متميزا لا يطبق في قه قانون الموطن . ذلك أن تطبيق هذا القانون انما يرجع الى تماثل المنقولات وصعوبة التمييز بينها من ناحية والى أنه لا يوجد من الوسائل ما يكفل شهر نسبتها الى مالكها من ناحية أخرى . وكل ذلك غير متوفر في السفن حيث لها من ثبوت اسم خاص وحمولة معينة ووصف ما يجعلها متميزة عن غيرها خصوصا وأن السفن ليست شيئا دارجا كسائر أنواع المنقولات الاخرى . يضاف الى ذلك أن

(١) انظر Surville et Arthuys القانون الدولي الخاص - ٥٦١ ، Valery

القانون الدولي الخاص - ٩٦٠

(٢) Ripert ، ١٧٨٩-٦ ، Lyon-Caen et Renault ، ١١٦١-٢

وما بعدها ، Franek : مقالة «الرهن البحري» في المجلة الدولية - ١١-٢٥٦ ،

Eynard ، ٦٨ وما بعدها ، Lyon-Caen ، مقاله في Clunet

١٨٨٢ - ٢٥٢ .

لكل سفينة علما تحمله في مكان ظاهر منها يشير الى جنسيتها ، ومتى كانت الدولة التي تتبعها السفينة معلومة وجب القول بتطبيق قانونها .

ثانيا - ان القواعد التي تحكم الامتياز هي مما يعنى الدائن وحدهم ولا شأن لها بالنظام العام في الدولة التي يمارسون فيها الحجز على السفينة وبيعها ، والدائنون يعلمون مقدما جنسية السفينة لذلك كان عليهم ان يعولوا على قانون تلك الجنسية في معرفة مدى حقوقهم . هذا الى أنه مامن شك في أن قانون القاضي *lex fori* يزداد عدم اهتمام بالامر كلما نشأ الامتياز في خارج اقليمه .

ثالثا - ان تطبيق قانون العلم يساعد على تقوية الائتمان البحرى لما يترتب عليه من استقرار في المعاملات واطمئنان الى القاعدة التي تحكم النزاع ، ذلك أن تطبيق قانون القاضي يسبب للدائن كثيرا من الحرج لما يترتب عليه من تعرضه لتطبيق تشريعات مختلفة لا قبل له بمعرفتها وقت نشوء حقه تبعا للموانئ المختلفة التي يحصل فيها الحجز على السفينة وبيعها .

وهذا الرأي هو ما أوصى باتباعه مؤتمر بروكسل الذي عقد عام ١٨٨٨ لذلك استجابت بعض الاحكام لتطبيق قانون العلم سواء في شتى الدول «١» أو في مصر «٢» .

(١) انظر فيما يتعلق بنشأة الامتياز : Rouen ٧ مايو ١٨٨٨ المجلة الدولية - ٢٤٨-٤ مؤيدا Le Havre ١١ يناير ١٨٨٧ المجلة الدولية ٢-٦٨٤ ، استئناف Copenhagen ٢١ أغسطس ١٨٨٩ المجلة الدولية ٧-٥٨٩ . وفيما يتعلق بترتيب الدون : Rouen ١٠ مايو ١٩٠٥ المجلة الدولية ٢١-٢٩٢ ، Gênes ٩ أغسطس ١٩٢٣ ، Dor ٧-٤٤ . وفيما يتعلق بمدى الامتياز . Anvers ٥ مارس ١٨٨٦ المجلة الدولية ٢-٢٠١ ، Bruxelles ١٣ مارس ١٨٨٥ المجلة الدولية ١-٣٩٢ مؤيدا Anvers ١٧ مايو ١٨٨٤ المجلة الدولية ١-١٧ . ويقضى بتطبيق القانون اليوناني دون البلجيكي في شأن اقتضاء القرض البحرى بالتقدم .

(٢) المنصورة المختلطة ٤ ابريل ١٩١٨ ، Gaz. ٨-٢٦٦ .

٤٩ - **واما عن اثبات الامتياز :** تشترط بعض القوانين - حتى يستطيع الدائن أن يمارس امتيازَه - أن يثبت الحق المضمون بالامتياز بالطريقة التي حددها أو أن يخضع في نشأته لاجراءات معينة ، في حين لا ترتب قوانين أخرى مثل هذا القيد ولذلك أمكن قيام التنازع بينها لمعرفة القانون الواجب التطبيق .

ويذهب الرأي الراجح في الفقه «١» الى رفض تطبيق قانون القضاة لان الدائن يجهل وقت نشوء حقه الجهة التي سوف يحجز فيها على السفينة ولهذا كان تكليفا بغير المستطاع القول بوجود أن يخضع لقانون قاضي محل الحجز والبيع فيما يتعلق بوسائل اثبات حقه .

ولكن حصل التردد بين تطبيق قانون الجهة التي نشأ فيها الحق «٢» باعتباره القانون الذي يحكم شكل التصرفات تطبيقا لقاعدة *Locus regit actum* وقانون علم السفينة باعتباره القانون الذي يجب أن يحكم نشأة الامتياز فيحكم اثباته .

والذي يجب أن يعول عليه هو التفرقة بين أوجه الثبوت فحسب وبين الاجراءات التي قد تلزم لنشأة الحق . فاذا تعلق الامر بأوجه الثبوت فالاجدر أن يترك للدائن الخيرة بين اتباع قانون محل نشأة الحق أو قانون علم السفينة جريا على ما هو متبع في القواعد التي تحكم شكل التعريف من ترك فرصة للاختيار «٣» أما اذا تعلق الامر بمدى سلطة الريان كأن يكون المقصود من اتخاذ اجراءات معينة الحد من سلطاته أو تقييد حريته حتى لا يسئ استعمالها فانه يلزم تطبيق قانون العلم لان من المسلم به أن هذا القانون هو الذي ينظر اليه في بيان حقوق الريان ومداها .

(١) أنظر *Surville et Arthuys* سالف الإشارة ، *Ripert* ١١٦٦ - ٢ ، *Lyon-Caen et Renault* ١٧١٢ - ٦

(٢) من هذا الرأي *Lyon-Caen et Renault* ١٧١٢ - ٦

(٣) من هذا الرأي *Ripert* ١١٦٥ - ٢ ، *Eynard* ٨٣ -

٥٠ - غير أن القضاء قد اضطرت أحكامه في شتى الدول اضطرابا شديدا فتميل الكثير منها الى تطبيق قانون القاضى «^١» في حين يذهب بعضها الى رفض تطبيق هذا القانون «^٢» أو الى تطبيق قانون علم السفينة «^٣» أو الى تطبيق قانون البلد الذى وقع فيه التصرف «^٤» أو الى ترك الخيرة بدون تمييز بين قانون العلم والقانون المحلى «^٥» locus أو الى استبعاد تطبيق القانون المحلى صراحة «^٦» .

٥١ - تغيير جنسية السفينة : وأخيرا يثور السؤال لمعرفة القانون الواجب التطبيق على حقوق الامتياز في حالة تغيير جنسية السفينة . والامر لاصعوبة فيه في ظل الرأى الذى يذهب الى تطبيق قانون القاضى فهذا

(١) أنظر في فرنسا : نقض ٢٦ مارس ١٨٦٠ ، J. Marseille ، ١٨٦٠ - ١-٧٧ ، Aix ، ٩ ديسمبر ١٨٧٠ ، D. ١٨٧٤ - ٢-١٧٥ ، Marseille ، ١٠ فبراير ١٨٨٢ ، J. Marseille ، ٢-٣٥ ، Le Havre ٢٨ فبراير ١٨٨٧ المجلة الدولية ٢-٦٨٧ ، Rouen ، ٢١ يونيو ١٩٠٩ المجلة الدولية ١٥ - ٢٠٠ ، Montpellier ١٢ ديسمبر ١٩٢٣ ، Dor sup. ٢-١٠٢ مؤيدا Trib. Civ. Montpellier ٢٠ أبريل ١٩٢٣ Dor sup. ١-٢٨١ . وأنظر في إيطاليا : Gênes ٩ أغسطس ١٩٢٣ Dor ٧-٤٠٤ ، نقض فلورنسا ٣٠ يناير ١٨٩١ المجلة الدولية ٤-٣٢٤ . وأنظر في الدانمارك Copenhagen ٢١ أغسطس ١٨٨٩ المجلة الدولية ٧-٥٨٩ .

(٢) Le Havre ٢٩ مارس ١٨٨٣ ، Rec. Havre ١٨٨٣ - ١-١٢٨ ، Alger ٢٤ يناير ١٩٢٣ ، Dor Sup. ١-٤٢٣

(٣) Marseille ١٣ يونيو ١٨٧٤ ، Rec. Marseille ١٨٧٥ - ٢-٨ ، ٢١ ديسمبر ١٨٨١ ، نفس المرجع ١٨٨٢ - ٢-٢٦ ، Bordeaux ٢٠ أغسطس ١٨٨٣ ، Clunet ١٨٨٤ - ١٩٠ ، Rouen ١٠ مايو ١٩٠٥ المجلة الدولية ٢١-٢٩٣ مؤيدا Le Havre ١٣ فبراير ١٩٠٤ المجلة الدولية ١٩-٨٥٤ .

(٤) Gênes ٣١ ديسمبر ١٨٨٦ المجلة الدولية ٢-٧٤٠ ، المحكمة الهنسية العليا ٢٦ أبريل ١٨٩٤ المجلة الدولية ١٠-٢٦٩

(٥) Anvers ١٧ مارس ١٨٨٢ ، Jur. Anvers ١٨٨٢ - ١-١١٦ ، ٣٠ يولي ١٨٨٧ ، نفس المرجع ١٨٨٧ - ١-٣٧٨ ، Bruxelles ٣٠ مارس ١٨٨٩ المجلة الدولية ٥-١٠٣ .

(٦) Rouen ٢١ يونيو ١٩٠٩ سالف الإشارة .

القانون هو الذى يحكم كافة الامتيازات التى تثقل السفينة وقت الحجز عليها وبيعها . ولكننا قدمنا أن هذا رأى ينازعه فقه آخر يذهب الى تطبيق قانون العلم ومن مقتضاه القول باحترام الحقوق التى اكتسبت صحيحة فى ظل قانون علم السفينة الاول . كما أن حقوقا أخرى قد تنقرر عليها وفقا لاحكام قانون العلم الجديد وهى واجبة الاحترام كذلك . ولكن تصبح المسألة عسيرة الحل اذا اختلفت أحكام القانونين المذكورين أو تباينت قواعد ترتيب الامتيازات فيهما بشكل يستحيل معه قيام التنسيق بينهما .

ويرى البعض أنه يمكن التخلص من هذه الصعوبة اذا عملت التشريعات على تنظيم تصفية للامتيازات التى نشأت وفقا لاحكام قانون علم السفينة الاول « ١ » .

ولكن يقلل من أهمية الخطر فى هذا التنازع أن الامتيازات سريعة الانقضاء . كذلك فإن تغيير جنسية السفينة يصطحب غالبا بتغيير المالك . وقد قدمنا أن هذا التغيير ، متى كان مصدره البيع ، يخول للمشتري الحق فى اتخاذ اجراءات تطهير السفينة (المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) .

خاتمة

٥٢ - اذا أنعمنا النظر في أحكام القانون الجديد فانتا نجد أنه يذهب في مجموعه الى التحول عن الاسس التي كانت سائدة في ظل التشريع الملقى . فمن ناحية هناك كثير من حقوق الامتياز ذات النشأة التعاقدية لم يعد لها بقاء في حين أن حقوقا أخرى مصدرها الفعل الضار كهل لها القانون الجديد أسباب الامتياز ولم تكن كذلك من قبل فخالف بذلك القواعد العامة التي تسود القانون المدني والتي لاتجعل للمضور امتيازاً لاستيفاء مبلغ التعويض الذي يحكم له به . ولعل المشرع البحرى قد تأثر في هذا الصدد بالنظرية الانجلوسكسونية اتى تقوم على وجود رابطة بين الحق في التعويض والشيء الذى أحدث الضرر من شأنها أن يضمن هذا الاخير وفاء المصاب .

ومن ناحية أخرى تعدل مدى الامتياز كما روى التوفيق بين النظريتين الفرنسية والالمانية في شأن القواعد التي تتبع في تربيته .

ومذهب القانون الجديد في اغفال امتياز كثير من الحقوق ذات النشأة التعاقدية جاء منطقيا مع ما استحدثه من ادخال نظام الرهن البحرى في التشريع المصرى بحيث أصبح الاصل أن الحق الذى يستند الى رابطة تعاقدية غير جدير بحماية خاصة يفرضها له القانون عن طريق الامتياز طالما أن الدائن يستطيع أن يهيئ ذلك لنفسه باشتراط رهن على السفينة .

٥٣ - وربما تبادر الى الذهن أن تليل عدد الامتيازات في القانون الجديد لن يكون له الاثر المرجو من قوة ائتمان الرهن لان هذه الامتيازات تضمن وفاء ديون بالغة الاهمية كتمويضات التصادم وحصة السفينة في الخسارات العمومية ومكافأة المساعدات البحرية . غير أن الواقع لا يلبث أن يبدد هذا الوهم ذلك أن هذه الحقوق تحصل تسويتها عادة بواسطة

شركات التأمين دون أن يتأثر لذلك مركز الدائن المرتهن «١» . وقد أدرك المشرع هذا الدور الذى تلعبه شركات التأمين فبسط رعايته على الدائن المرتهن في حالة هلاك السفينة الواقع عليها الرهن بأن جعل له - اذا اتفق على ذلك صراحة في عقد الرهن - أن يستوفى دينه من مبلغ التأمين بشرط قبول المؤمنين لذلك أو اعلانهم به (المادة ١٤ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) ، في حين أن هذا ممنوع على الدائن الممتاز (المادة ٣ من القانون المشار اليه) ، حتى يتسنى قيام نوع من الموازنة بين شتى التأمينات التى تثقل السفينة .

٥٤ - وقد قل المشرع الى قانونه كل الحقوق التى حرصت المعاهدة على امتيازها وذهب الى أنها تمد وحدها ممتازة فاتخذ بذلك موقفا صريحا من الوضع القديم الذى كان يسمح بقيام امتيازات القانون المدنى الى جانب الامتيازات البحرية . وسلوك المشرع على هذا النحو جاء موقفا . على أنه ليس هناك ما يمنعه من ايراد امتيازات بحرية جديدة ، انما يجب أن ينص على جعل مرتبتها تالية للرهن اذا أراد أن يأتى عمله متفقا مع أحكام المعاهدة مادام أنه قل أحكامها طوعا الى قانونه .

٥٥ - كذلك عنى التشريع الجديد بتصحيح بعض الاوضاع التى كانت مثارا للنقد فى ظل التشريع الملغى . فمن ناحية شمل الامتياز حق الدائن فى المكافأة عن أعمال المساعدة البحرية وبذلك اقضى الحرج الذى كان يعاينه انقضاء من قصور المادة الخامسة بحرى الملغاة .

ومن ناحية أخرى قضى على الاجراءات التى كانت تخضع اثبات الامتياز لقواعد شكلية لاتتفق مع طبيعة الاعمال البحرية .

٥٦ - غير أنه بالرغم من وضوح التشريع الجديد وماهدف اليه من وضع قواعد محددة صريحة فانه لم يحدد المقصود بالرحلة البحرية بصدد التعين الزمنى لمراتب الامتيازات . كما أننا لازلنا نأمل أن يعيد المشرع

النظر في حق التمتع فيلغيه حماية للغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة أو على الأقل يقرر نظاما يتوفر معه اشهار حقوق الامتياز حتى يكون الغير على بينة من أمره عند تعاقد على سفينة مثقلة بحقوق امتياز لها خطرها ، خصوصا وأن الفرصة لازالت سائحة أمامه قبل أن يمر مشروع التقنين البحري الجديد - الذي نقل أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ - بالادوار التشريعية التي تنتظره .

٥٧ - وأخيرا فلا جدال في أن المشرع المصري قد حداه التوفيق فيما جاء به من مبادئ تتفق مع الرغبة التي انتهت اليها كثير من الدول . غير أنه لا يصح الاغراق في الاهمية العملية للقانون الجديد ذلك أن تطبيقه رهن باعسار المجهز وتوقفه عن الدفع وهذا نادر الوقوع للملاحة المجهزين عادة ولأن الملاحة البحرية تقوم بها غالبا شركات قوية تملك رؤوس أموال ضخمة، يندر أن يتعطل استغلال السفينة بسبب عدم وفائها بالتزاماتها .

الانظمة الجمهورية في مختلف صورها

محاضرة (١)

للدكتور عبد الحميد متولى استاذ القانون العام بالكلية

نبذة

١ - كلمة عامة عن الصور الثلاث للأنظمة الجمهورية في العالم الديموقراطى
الحر .

٢ - أهم خصائص نظام حكومة الجمعية النيابية (او النظام الجمهورى
المجلسى)

٣ - أهم خصائص النظام الجمهورى الرئاسى

٤ - أهم خصائص النظام البرلمانى

٥ - أية صورة من صور هذه الأنظمة الجمهورية الثلاثة تعد أكثر ملاءمة
لمصر ؟ (معركة أنصار الجمهورية الرئاسية مع أنصار الجمهورية
البرلمانية)

٦ - ملاحظات ختامية

حينما طلب الى* الاستاذ الكبير مدير الجامعة أن ألقى هذه المحاضرة
قبلت ذلك بكل غبطة وبغير تردد ، ومتى كان يصح لاستاذ أن يتردد فى قبول
طلب فيه تأدية لرئاسة الجامعة وتلبية لداعى الوطن أيضا ؟

(١) أقيمت هذه المحاضرة فى الحفل الثقافى الذى أقامته إدارة جامعة
الاسكندرية تحت رئاسة وزير الارشاد القومى مساء ٣٠ يونيه ١٩٥٣ احتفالا
بقيام جمهورية مصر .

حضرات السادة :

١ - النظام الجمهورى :

هو قبل كل شىء نظام نيابى ، لذلك كان طبيعيا أن نجده - فى العالم الديمقراطى الحر - يتخذ الصور الثلاث المعروفة للحكم النيابى فى المصر الحديث وهى : (أولا) نظام حكومة الجمعية النيابية (ثانيا) نظام الحكومة الرئاسية (ثالثا) الحكومة البرلمانية . فهناك اذن من صور الانظمة الجمهورية : نظام جمهورى رياسى كما هو الشأن فى الولايات المتحدة ، ونظام جمهورى مجلسى كما هو الشأن فى سويسرا ودستور تركيا سنة ١٩٢٤ وبعض دساتير عصر الثورة الفرنسية ، وهذه الدساتير هى التى تأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية وقد أطلقنا على هذا النظام « المجلسى » لأن الجمعية النيابية فيه (أى البرلمان) تتكون غالبا من مجلس واحد (لا من مجلسين) . وأخيرا نظام جمهورى برلمانى كما هو الشأن فى فرنسا وهنا يجدر بنا ملاحظة أن النظام البرلمانى كما أنه يتخذ شكل الحكم الجمهورى فهو كذلك يتخذ شكل الحكم الملكى كما هو الشأن فى انجلترا وبلجيكا فهذا النظام البرلمانى هو السائد فى الاغلبية العظمى من الدول ومنها نظام الحكم فى مصر طبقا لدستور ١٩٢٣ هذا بخلاف النظام الرئاسى والنظام المجلسى (أى حكومة الجمعية النيابية) فأنهما لا يوجدان الا فى الجمهوريات قبل أن أوازن وأفاضل فيما بين هذه الصور الثلاث من صور الانظمة الجمهورية لأبين أيها الافضل والافوق بالنسبة لبلادنا . قبل ذلك يجدر بنا أن نعرف ونشرف كلا منها ، أن نشير فى وجيز العبارة ولو مجرد اشارة الى خصائص كل صورة من صور تلك الانظمة الجمهورية الثلاث :

وجدير بى أولا أن أوجه أنظاركم الى أن اختلاف هذه الصور الثلاث انما مرجعه الى اختلاف توزيع الاختصاصات بين الهيئات السياسية فى الدولة أى السلطتين التنفيذية والتشريعية أى رئيس الدولة (رئيس الجمهورية)

والوزراء والبرلمان) فإذا كان الدستور يجعل الكفة الراجحة في ميزان السلطان (أى يجعل الجانب الأكبر من السلطة) في جانب الجمعية النيابية (البرلمان) فإن نظام الحكم في هذه الحالة يطلق عليه نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى) ، أما إذا كان الدستور يجعل تلك الكفة الراجحة لرئيس السلطة التنفيذية (وهو في الوقت ذاته رئيس الدولة أى رئيس الجمهورية) فإن الحكم يطلق عليه الجمهورية الرئاسية (نسبة الى الرئيس) . أما إذا كان الدستور يقرر توازنا وتعاوناً بين هاتين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) فإن نظام الحكم في هذه الحالة يطلق عليه النظام البرلماني أى أنه النظام الذى لا يعمل على ترجيح كفة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى . أما وقد انتهت من هذه المقدمة الوجيزة فأنى أنتقل الى بيان خصائص هذه الصور الثلاث :

٢ - (أولاً) نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى) :

في هذا النظام نجد الجمعية النيابية تجمع في قبضة يدها سلطة الحكم كلها أى أنها تجمع في يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية معا غير أنه لما كان من المتعذر على هذه الجمعية النيابية أن تبشر بنفسها تلك السلطة التنفيذية فإنها تنوب من بين أعضائها عددا قليلا لمباشرة مهام السلطة التنفيذية : هؤلاء هم الوزراء ولكن هؤلاء الوزراء انما يباشرون سلطاتهم طبقا لتوجيهات الجمعية النيابية ، فالوزراء انما يعدون مجرد تابعين أو وكلاء عن الجمعية النيابية التى لها وحدها أن تعينهم وتعزلهم كما يعزل الموكل الوكيل . ففى سويسرا مثلا (حيث يطبق هذا النظام) نجد أنه نظرا لأن الوزراء يعدون - كما قدمنا - مجرد أداة تنفيذ لقرارات الجمعية النيابية فإن هذه الجمعية تستطيع أن تعدل أو تلغى القرارات التى تصدرها الوزارة ، ومما يؤيد خضوع الوزارة لتلك الجمعية النيابية ذلك الخضوع التام أن الوزارة هنا لا تملك حل الجمعية النيابية (لأن الوكيل لا يملك أن يعزل الموكل) .

٣ - (ثانيا) النظام الجمهوري الرئاسي :

هذا النظام يعارض كل المعارضة نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام الجمهوري المجلسي) ، حيث أنه بينما كنا نجد في هذا النظام السابق (نظام الجمعية النيابية) أن الكفة الراجحة في ميزان السلطان هي للجمعية النيابية فأنا نجد في هذا النظام الرئاسي أن الكفة الراجحة هي إلى جانب رئيس السلطة التنفيذية (الذي هو في الوقت ذاته رئيس الجمهورية) .

وأهم مثال - كما قدمنا - لهذا النظام الجمهوري الرئاسي هو نظام الولايات المتحدة (وقد أخذت به سوريا في دستورها الجديد الذي وضع منذ أسبوع) .

تتلخص أهم خصائص هذا النظام الرئاسي الأمريكي فيما يلي :

(أولا) رئيس الجمهورية هو في الوقت ذاته رئيس الحكومة أي أنه هو الذي يرسم خطوط السياسة العامة للحكومة ، فهو الذي يملك القسط الأول في من السلطة ، ومن ذلك اشتقت تلك التسمية : « حكومة رئاسية » (نسبة إلى الرئيس) ولكن ما هو مصدر كل تلك القوة أو رجحان كفة الرئيس في ميزان السلطان ؟ بيانا لذلك نقول : اذا نظرنا (أولا) إلى اختصاصات الرئيس فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية فأنا نجد لها اختصاصات واسعة تشمل كل شيء ويكاد وحده بصدها يكون كل شيء فهو يعين الوزراء ويعزلهم في حرية تامة ، ولا يسأل الوزراء إلا أمامه وحده فهم غير مسئولين أمام البرلمان بل ليس لهم حق الدخول للبرلمان والجلوس فيه اللهم إلا مع الجمهور في شرفة الزائرين والمتفرجين . فالوزراء يعدون أداة تنفيذ سياسة الرئيس ، فالرئيس إنما ينتخبه الشعب من أجل برنامج سياسي معين . لذلك يعدون من الطبيعي أن تكون له حرية اختيار أدوات تنفيذ هذه السياسة : تلك الأدوات هم الوزراء ، ولذلك يطلق عليهم في أمريكا السكرتاريون . فالرئيس غير مقيد بأراء الوزراء حتى ولو أجمعوا

على رأى واحد ، ومن الطريف ما يذكر عن الرئيس Lincoln حينما جمع وزراءه السبعة وعرض عليهم احدى المسائل ووجدهم جميعا يرفضون الأخذ برأيه ، فاذا به يقول كلمته المشهورة : سبعة أصوات بالرفض فى ناحية وفى الناحية الاخرى صوت واحد بالموافقة . اذا رأى القائل بالموافقة هو رأى الراجع !! •

فالوزراء هنالك لا يكونون هيئة أو مجلسا له ارادة جماعية أو اختصاصات معينة فليس هنالك شئ اسمه مجلس الوزراء ولا رئيس مجلس الوزراء ، ولاوجود لمبدأ التضامن الوزارى عن السياسة العامة للوزارة ، ذلك المبدأ المعروف فى النظام البرلمانى ، بل لقد عرّف عن بعض رؤساء الجمهوريات الامريكية من كان منهم يهمل الاستئناس برأى وزرائه ويفضل الاستئناس بأراء جماعات من رجال العلم أو من الاصدقاء : كما كان شأن فرانكلين روزفلت الذى عرف بميله للاستئناس بأراء جماعة من أساتذة الجامعات ورجال الفكر كان يطلق عليها Brains Trust « جمعية الأدمغة » ، والرئيس تيودورو روزفلت الذى كان يستأنس عادة بأراء جماعة من الاصدقاء كان يطلق عليها Tennis Cabinet ، وكما كان شأن الرئيس Jackson الذى اعتاد الاستئناس بأراء جماعة كان يطلق عليها Kitchen Cabinet (وزارة المطبخ) ! •••

أظن فيما تقدم ما يكفى لبيان مبلغ الدور الكبير الذى يلعبه الرئيس فيما يتعلق بشئون السلطة التنفيذية وهو دور يكفى لبيانه أن نظر الى مركز الوزراء أمامه ، ذلك المركز الذى لا يرتفع بهم أحيانا حتى الى مستوى وزارة المطبخ أو مستوى وزارة الخدم الخصوصيين التى كانت معروفة لدينا فى مصر ! ! ! •••

فاذا انتقلنا الى علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية (أى بالبرلمان أو المؤتمر The Congress كما يطلق عليه هناك) نجد أن الرئيس يعد - من الناحية النظرية والقانونية - على قدم المساواة مع البرلمان ، فكل منهما ينتخب

بواسطة الشعب فمن ناحية المصدر (أى الاصل) يعد كل منهما مساويا للآخر ، ومن حيث الاختصاصات نجد الدستور قد وزعها فيما بينهما بحيث لا يستطيع أحدهما أن يخضع الآخر لسيطرته وسلطانه فالسلطة التشريعية جعلت كلهما من نصيب البرلمان وليس للرئيس حتى حق اقتراح القوانين وليس له حل البرلمان ولا تأجيله ، ولكن من الناحية الاخرى يملك الرئيس وحده كل اختصاصات السلطة التنفيذية (دون اشتراك الوزراء) : فهو يجمع بين عدة رئاسات : رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ورئاسة القوات المسلحة وقوات البوليس ، وليس ثمة ما يمنع الرئيس — من الناحية القانونية — من قيادة القوات المسلحة بنفسه وان لم توجد سابقة لذلك في تاريخ الولايات المتحدة .

على أن الرئيس روزفلت ، في رسالة وجهها للبرلمان (ابان الحرب العالمية الاخيرة) بتاريخ ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٢ ذكر بأنه اذا تقاعس الكونجرس عن التعاون معه فإنه (الرئيس روزفلت) له الحق — بمقتضى الدستور — باعتباره القائد الاعلى للقوات المسلحة أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لادارة دفة الحرب .

ثم أن الرئيس هو كذلك رئيس جميع موظفى الدولة الفيدرالية وله سلطة كبيرة فيما يتعلق بتعيينهم وعزلهم مع مراعاة بعض قيود نص عليها في الدستور والقوانين بالنسبة لبعض الموظفين . وللرئيس حق العفو ، كما أن له حق المعاهدات بشرط موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين .

فضلا عن هذه السلطات الواسعة الهائلة التي يتولاها رئيس الجمهورية الامريكية فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية فإن له الى جانب ذلك سلطة كبيرة تمكنه من التأثير في التشريع ، (وذلك رغما من أن البرلمان — من حيث المبدأ كما قدمنا — هو وحده صاحب السلطة التشريعية) ، تلك السلطة هي حق الفيتو أى حق الرئيس في الاعتراض على قانون أقره البرلمان وذلك في بحر فترة معينة ، نعم أن مجرد اعتراض الرئيس لا يؤدي الى منع صدور

القانون وانما الى مجرد رده الى البرلمان لاعادة النظر فاذا وافق عليه البرلمان مرة ثانية ولكن بأغلبية الثلثين فإن القانون يصدر رغم اعتراض الرئيس • ولكن اذا عرفنا صعوبة الحصول على أغلبية الثلثين في كل من المجلسين للتغلب على معارضة الرئيس تبين لنا أن هذا الحق يجعل للرئيس تأثيرا كبيرا في التشريع اذ يكفي أن يضمن تأييد مجرد الثلث زائدا واحدا في كل من المجلسين لكي يستطيع أن يحول دون صدور التشريع الذي لا يريده ، أى أنه بذلك يستطيع أن يشل الاداة التشريعية •

تساءلنا - فيما أسلفنا - ما هو مصدر قوة الرئيس في الولايات المتحدة ؟ يستمد الرئيس هذه القوة - قبل كل شيء - من طريقة انتخابه فهو منتخب من الشعب (لا من البرلمان) لذلك يستطيع أن يقف على قدم المساواة أمام البرلمان فالشعب ينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات من أجل برنامج سياسى معين يطلب منه تنفيذه ، ثم هو عادة الى جانب رئاساته المتعددة السالف ذكرها رئيس أو زعيم حزب الاغلبية • ولا يفوتنا أن نضيف الى ما تقدم شخصية الرئيس وكذلك الازمات الخطيرة فلهذه ولتلك تأثير كذلك في زيادة قوته وسلطانه : فما من ريب في أن شخصية رئيس مثل روزفلت وأزمة خطيرة مثل الحرب العالمية الاخيرة كان لهما أكبر الاثر في حمل البرلمان على منح الرئيس سلطات كبيرة استثنائية •

٤ - النظام البرلماني :

اذا كان نظام حكومة الجمعية النيابية (أو الجمهورية المجلسية) يقوم على أساس رجحان كفة الجمعية النيابية بخلاف نظام الجمهورية الرئاسية فهو يقوم على أساس رجحان كفة السلطة التنفيذية أو بعبارة أصرح وأفصح رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية • فإن النظام البرلماني هو وسط بين هذين النظامين اذ يهدف الى كماله التوازن والتعاون بين هاتين السلطتين : التشريعية والتنفيذية حتى لا تطفئ أو تسيطر إحدى هاتين السلطتين على

الآخري ، وأهم سلاحين لتحقيق ذلك التوازن هو سلاح الاقتراع بمقدم الثقة بالوزارة من ناحية يوضع في يد البرلمان (أو بالأقل يد المجلس النيابي) وسلاح الحل من ناحية أخرى أى سلطة الحكومة في حل مجلسي البرلمان أو بالأقل حل المجلس النيابي ، وهدف الحل انما هو استفتاء الامة فيما نجم من خلاف بين الحكومة ومجلسي أو أحد مجلسي البرلمان (مجلس النواب) وذلك باجراء انتخابات . فروح التعاون والتوازن هي لب النظام البرلماني اذا ذهبت عنه أو اضطرب . ومن الناحية العملية نجد أن هذه الروح انما يكلفها على الوجه الأكمل رقابة الرأي العام ومن ذلك كانت تسمية هذا النظام البرلماني أحيانا « حكومة الرأي العام » أن من أيسر الامور أن نحقق ذلك التوازن والتعاون على الورق ولكن الامر ليس بمثل هذا اليسر عند التطبيق أى في الحياة العملية السياسة لان المطلوب انما هو اجراء ذلك التوازن والتعاون بين هيئات ثلاثة : برلمان ، رئيس دولة ، وزارة .

وهنا يجدر بي أن أوجه الانظار الى أن الوزارة في النظام البرلماني لا يصح أن ينظر لها كمجرد تابع أو خادم خاضع للبرلمان كما هو الشأن في نظام الجمعية النيابية (أو النظام الجمهوري المجلسي) كما قدمنا . انما للحكومة في النظام البرلماني قسط من الاستقلال عن البرلمان والا لما جاز أن تعطى حق تأجيل البرلمان أو حق حله أو حق الفيتو (أو حق الحكومة في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان وردها اليه لاعادة النظر فيها) .

فالوزارة — في النظام البرلماني — نظرا لانها هي المسؤولة سياسيا فهي التي ترسم السياسة العامة للحكومة ومن ذلك سميت الحكومة البرلمانية أحيانا : « حكومة الوزارة » .

ومن الخصائص الاساسية للوزارة — في النظام البرلماني — أن الوزراء يكونون « وحدة » أى هيئة أو مجلسا هو مجلس الوزراء وله رئيس وهي هيئة متضامنة في المسؤولية ، ولها اختصاص متميز عن اختصاص كل

عضو من أعضاء تلك الهيئة أى كل وزير من الوزراء لذلك وجب أن يسود الانسجام بين الوزراء ، وهذا كله بخلاف الحال فى النظام الرئاسى كما قدمنا .

الركن الثالث والاخير من أركان أو من خصائص النظام البرلمانى هو أن رئيس الدولة غير مسئول سياسيا . انما المسئول هم الوزراء ، (فرئيس الحكومة فى النظام البرلمانى ليس رئيس الدولة انما هو رئيس الوزراء) ، واذا كان رئيس الدولة ملكا فإنه فضلا عن عدم مسئوليته السياسية لا يسأل كذلك جنائيا (وهذا هو ما يعبر عنه بأن « الملك ذاته مصونة لاتمس ») « لا يسأل عما يفعل وهم يسألون » !!

ويترتب على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة فى النظام البرلمانى تلك القاعدة المشهورة وهى أن رئيس الدولة « لا يعمل منفردا » (أو على حد التعبير الذى تستعمله الدساتير عادة : « يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ، وأن توقعاته فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها الوزراء المختصون » ، وذلك لان أعمال الحكومة تعتبر فى النظام البرلمانى أنها من صنع الوزارة وهى وحدها المسئولة عنها لا من صنع رئيس الدولة .

أما وقد انتهينا من بيان الاركان الاساسية لمختلف صور الانظمة الجمهورية المعروفة الآن فى العالم الديموقراطى الحر ، الآن وقد نجبت بكم آفاق مختلف الاقطار بسرعة ماثرة تقطع ألفى ميل فى الساعة يجدر بى أن أتقل بكم الى البحث التالى :

٥- اية صورة من صور هذه الانظمة الجمهورية الثلاثة تعد أكثر ملائمة لمر ؟

هنا أجدنى أتقل بكم الى معركة كان ميدانها فى ساحة لجنة الدستور وعلى صفحات الصحف بين رجال الفقه أو الفكر وسأبدأ أولا بوصف موجز لما يدور فى هذه المعركة : الفريقان المتنازعان هما من ناحية أنصار النظام الجمهورى البرلمانى ومن ناحية أخرى انصار

النظام الجمهورى الرئاسى •

يقول أنصار النظام الرئاسى أن هذا النظام يكفل استقرار أداة الحكم ولقد كان فى مقدمة ما نشكو منه وتشكو منه كثير من البلاد ذات النظام البرلمانى هو عدم الاستقرار ، أما كون النظام الرئاسى يكفل الاستقرار فذلك راجع من ناحية الى أن السلطة التنفيذية فيه لا تملك حق حل المجلس النيابى ومن ناحية أخرى لان رئيس السلطة التنفيذية (ورئيس الجمهورية) ينتخبه الشعب لمدة أربعة سنوات وهو غير مسئول سياسيا أمام البرلمان انما أمام الشعب الذى يملك عند نهاية مدته عدم تجديد انتخابه ، والوزراء غير مسئولين أمام البرلمان وانما أمام الرئيس وحده وهو يعينهم ويمزلهم فرادى فى سر ودون ضجة ودون أن تحدث أزمات يطلق عليها الازمات الوزارية التى كثيرا ما تؤدى الى تعطيل أعمال الحكومة ، وحسبنا أن نشير الى الازمة الوزارية التى حدثت أخيرا فى فرنسا وتركت البلاد بدون وزارة مدى شهر ونيف ، ثم يستشهد أنصار هذا رأى بالولايات المتحدة التى تحولت فى ظل ذلك النظام الرئاسى من دولة ناشئة الى دولة كبرى (بل أصبحت احدى الدولتين الكبيرتين فى العالم) وذلك دون أن تصادفها فى طريق ذلك التحول بل ذلك الارتفاع ثورات واطرابات • تلك هى أهم الادلة أو الاسلحة التى يصول بها هذا الفريق فى الميدان ، أما أنصار النظام الجمهورى البرلمانى فيستندون الى ما يلي من الادلة والبيانات ويوجهون الى النظام الجمهورى الرئاسى ما يلي من الاتهامات :-

يتهمون النظام الرئاسى (أولا) بأنه وقد قرر لرئيس الدولة سلطات واسعة فإن ذلك يبعث فى النفوس الخوف من أن تؤدى به هذه السلطات الى « دكتاتورية لاعاصم منها الاتريية سياسية قومية والا نضوج ديموقراطى غير مألوف لدينا » وهذا الذى نخشى حدوثه لدينا فى المستقبل هو ما حدث ويحدث فعلا فى جمهوريات امريكا الجنوبية التى اقتبست عن الولايات المتحدة نظامها الرئاسى ، فهذه الجمهوريات رغم أنها ديموقراطية اذا نظرنا الى نصوص دساتيرها الا أننا اذا نظرنا الى التطبيق ، أى الى حياتها العملية

السياسية نجدها تزاوُل أنظمة دكتاتورية تتخللها الثورات والاضطرابات .
 (ثانيا) يقولون ان رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هو عادة رئيس حزب ، والجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب أمر من شأنه أن يجعل معركة انتخابات الرئاسة معركة حزبية عنيفة أقصى ماتكون شدة وأقصى ماتكون حدة - ثم نجد الرئيس هنالك بعد فوزه يعد نفسه مدينا بهذا الفوز لرجال حزبه ، لذلك كثيرا مانجده يغلب الاعتبارات الحزبية لاسيما فيما يتعلق بسلطة تعيين الموظفين ولم ينج رئيس الجمهورية هنالك من اتهامه باستغلال نفوذه وسلطته الدستورية في تعيين الموظفين اذ كثيرا ماتوسط لديه أعضاء الكونغرس بضغط من الناصحين لتعيين بعض الموظفين ، وبذلك يطمئن الرئيس الى اخضاع أعضاء الكونغرس لأرادته في مقابل قبوله لوساطاتهم .

(ثالثا) يقولون أن الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة القوات المسلحة أمر يجعل للرئيس اختصاصات حرية بعيدة المدى ، وكثيرا ما أفضت به هذه السلطات الواسعة الى التعجيل بادخال أمريكا في غير قليل من الحروب .
 (رابعا) يقولون أن هذا النظام اذا كان قدر له النجاح في الولايات المتحدة واذا كان ثمة استقرار فان مرد ذلك الى أسباب وظروف محلية أهمها وجود حزبين كبيرين منظمين فاذا فاز أحدهما في الانتخابات استقر له الحكم حتى موعد الانتخابات التالية وهذا هو الشأن في انجلترا رغم أن نظامها برلماني فقد عرفت كذلك الاستقرار لعدم تعدد الاحزاب الكبيرة اذ لا يوجد - كما هو معلوم - سوى حزبين كبيرين يتناوبان السلطة .

فيما تقدم خلاصة موجزة لمختلف الآراء التي أبديت أخيرا بهذا الصدد سواء في ساحة لجنة الدستور أو على صفحات الصحف ، قدمتها لكم بتلك الصورة المبسطة المركزة كما تجميع في بعض الجيوب الطيبة خلاصة عدة مواد أو عقاير كيميائية ، والآن أتقل بكم من عملية التركيز الى عملية التحليل :

٦ - ملاحظات ختامية :

أود أن ألاحظ (أولا) أن مايقول به أنصار النظام الجمهورى الرئاسى من ضرورة الحرص على قيام سلطة تنفيذية قوية هو رأى قويم سليم ، فوجود حكومة قوية مستقرة أصبح من الضرورات التى تتطلبها معالجة المشاكل المعقدة للعصر الحديث لاسيما فى أوقات الازمات وبخاصة المشاكل الاقتصادية . ولكن أنصار ذلك الرأى (أى القائل باقتباس النظام الأمريكى الرئاسى) تفوتهم عدة أمور :

(أولا) أن وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة ليس من الصفات الملزمة حتما للنظام الرئاسى ، ومن ناحية أخرى فانتبا اذا سلطنا جدلا بذلك فانه لايمكن القول بأن النظام الرئاسى وحده يحتكر هذه الصفة دون غيره من الانظمة أى دون النظام البرلمانى أو نظام الجمعية النيابية ، فهناك بلاد ذات أنظمة برلمانية مثل إنجلترا والملكيات البرلمانية لشمال أوروبا (السويد والنرويج والدانمرك وبلجيكا وهولندا) وبلاد ذات نظام جمهورى مجلسى (أى نظام الجمعية النيابية) مثل سويسرا كلها تنعم جميعا بتلك الميزة : وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة بل أن هذه البلاد جميعا قد أصابت أنظمتها من النجاح فوق ما أصابه النظام الرئاسى فى أمريكا حيث لايزال يشوب حياتها السياسية الكثير من ضروب الفساد وحيث تلعب رؤوس الاموال دورا كبيرا فى افساد الذمم والضماير ، فيما يجمع عليه الباحثون .

أما قولنا ان وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة ليس من الصفات الملزمة حتما للنظام الرئاسى فحسبنا دليلا عليه ما هو معروف عن جمهوريات أمريكا الجنوبية التى نجدها رغما عن اقتباسها النظام الديموقراطى الرئاسى نجدها تعيش تحت نير نظام دكتاتورى تتأرجح فى ظلاله ما بين الطغيان والفوضى والاضطرابات والثورات .

(ثانيا) يفوت أنصار النظام الرأسمالي أن وجود سلطة تنفيذية قوية يمثل تلك القوة المعروفة في النظام الرأسمالي لها مثل تلك الاختصاصات الواسعة الهائلة الخطيرة التي تتركز كلها في يد فرد واحد هو رئيس تلك السلطة وهو رئيس الجمهورية ، ان ذلك انما يغدو بمثابة عود الى حكم الفرد لاسيما في بلد لم يكتمل فيه بعد النضوج السياسي للرأى العام ، بعبارة أخرى أن مثل هذا النظام يغدو في بلد كبلادنا بمثابة تنظيم لصورة من صور الدكتاتورية . ان مثل هذا النظام الرأسمالي يغدو مفهوما مقبولا لا على أساس الاخذ به كنظام استقرار دائم وانما على أساس اعتباره نظاما استثنائيا مؤقتا لفترة انتقال قصيرة لاتطول الا المدى الذى تتطلبه الضرورة وتقبله الامة ، فمن طبيعة الانظمة الحكومية التي تنشأ في فترات الانتقال التي تعقب الثورات (وهى ما يطلق عليها « الحكومة الواقعية » أو « حكومة الثورة ») قول أن من طبيعة تلك الحكومات أنها أنظمة تركيز لسلطة الحكومة في يد فرد أو جماعة ، وحتى حين يحدث بعد ثورة من الثورات أن تنتخب جمعية تأسيسية (لوضع دستور جديد) فاننا نجد - كما يدلنا التاريخ الدستوري الفرنسى - أن تلك الجمعية التأسيسية (التي تنتخب في فترة الانتقال) تجمع في قبضة يدها فضلا عن السلطة التأسيسية (أى سلطة وضع دستور) السلطتين التشريعية والتنفيذية أى أنها تجمع في يدها وحدها سلطة الحكومة كلها وذلك الى أن يتم وضع دستور جديد وانتخاب برلمان أى الى حين اعادة الحياة النيابية الطبيعية فحتى نظام الجمعية التأسيسية - في فترات الانتقال بعد ثورة - هو نظام تركيز للسلطة أى أنه نظام ذو صبغة دكتاتورية . ذلك هو ما يجمع عليه الباحثون والمؤرخون ، وهذا هو ماتقضى به طبيعة الاشياء وما جرت به دائما سنة التاريخ .

ومكلف التاريخ ضد طباعه متطلب في الماء جذوة نار
أعود فأكرر أن النظام الرأسمالي اذا أريد أن يكون نظام استقرار دائم
فانه نظرا لتلك السلطة الهائلة التي يركزها في يد فرد في بلد مثل بلادنا فانه

يصبح خطرا على البلاد بل وخطرا على ذلك الفرد ذاته ، فليس ثمة ما هو أخطر على فرد من منحه وحده سلطة كبيرة مدى طويلا . « ان السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة » على حد التعبير المشهور المأثور عن أحد كبار المفكرين الغربيين Lord Acton ، وعلى حد تعبير العالم الاجتماعي الكبير الدكتور جوستاف لوبون « ان للسلطة نشوة تعبت برؤوس » . ولقد وصلت هذه النشوة (التي تماثل نشوة الخمر) برؤوس بعض عظماء التاريخ من ذوى السلطان الى حد أن جعلتهم في بعض الاحيان يأتون بعض تصرف تحمل طابعا من طوابع الجنون

ذلك هو ما يذكره المؤرخون عن رجال مثل الاسكندر الاكبر و نابليون . — ويذكر لنا الباحثون (وفي مقدمتهم روبرت ميشيل الاستاذ بجامعة تورين في مؤلف له عن الاحزاب السياسية ترجم من الايطالية الى مختلف اللغات الاوربية) ، يذكر في كتابه أن زعماء الاحزاب السياسية في مختلف الاقطار كانوا جميعا (أو فيما يقرب من الاجماع) في بداية حياتهم السياسية رجالا مثاليين مخلصين من ذوى المبادئ والمثل العليا والا لما التف حولهم رجال أحزابهم ولكنهم بعد أن يتبوءوا مراكز الحكم والسلطان ويطول بهم أمد مزاولتهم لسلطاته فاتنا نجد نزعتهم المثالية تأخذ في الضعف بل والانهيار وذلك نظرا لكثرة ما يرون حولهم من الجحود ونكران الصنيع ، ونظرا لما يحدث عادة من تحطيم بعض أجزاء مثلهم العليا على صخرة الواقع والتجارب وكذلك لطول ما تعبت برؤوسهم وبنفوسهم نشوة السلطان — ان كل مافي الوجود يتطور ويتغير حتى الصخور كما يقرر علماء الجيولوجيا .

« ومن ذا الذي يا عَرَّ لا يتغير ؟ » .

من أجل ما تقدم أجدني أرى الاوفق لنا في مصر أن تأخذ — كنظام استقرار — بالنظام الجمهوري البرلماني على أن ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان وعلى أن تخلص النظام البرلماني مما كنا نشكوه من مواضع النقص وعلى أن نقيمه على أسس تكفل لنا قيام حكومة قوية مستقرة ،

أما كيف يكون ذلك فهذا موضوع بل مواضع أرجو أن أوفق أن أحدثكم فيها في قادم الأيام في محاضرة بل في سلسلة محاضرات أخرى .

ولا يسعني في مقام الختام إلا أن أقرر وأكرر أن جمهورية ولدت من بطون ثورة قامت حربا على الطغيان والفساد وضربا على أيدي بئساته ودعائنه حري* أن نلغئها واجرام أن نقاومها وحرام ألا نقو*مها .

التعديلات التي أدخلت على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩
 بفرض ضريبة على إيرادات رءوس الاموال المنقولة
 وعلى الارباح التجارية والصناعية
 وعلى كسب العمل
 منذ يولية سنة ١٩٥٢ حتى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٣

أدخلت على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات
 رءوس الاموال المنقولة وعلى الارباح التجارية والصناعية وعلى كسب
 العمل ، منذ يولية سنة ١٩٥٢ حتى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٣ ، عدة تعديلات ،
 كما صدرت تشريعات أثرت في بعض أحكامه .

وقد قصد ببعض هذه التعديلات تدير موارد جديدة للميزانية
 (المرسوم بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢) ، وبالبعض الآخر مكافحة التهرب
 (المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ ، والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ،
 والقانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣) أو علاج الحالات المتأخرة (المرسوم
 بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ ، والرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢
 والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣) أو التيسير على المولين (المرسوم بقانون
 رقم ٣١ لسنة ١٩٥٣ والرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣) أو تقرير بعض
 حالات الاعفاء من الضريبة (المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون
 رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣) .

وسندرس فيما يلي هذه التعديلات في خمس مباحث :

المبحث الاول : التعديلات التي قصد بها تدير موارد جديدة للميزانية

المبحث الثاني : التعديلات التي قصد بها مكافحة التهرب

المبحث الثالث : التعديلات التي قصد بها علاج الحالات المتأخرة

المبحث الرابع : التعديلات التي قصد بها التيسير على المولين

المبحث الخامس : التشريعات التي تقرر بعض حالات الاعفاء من الضريبة

المبحث الاول

التعديلات التي قصد بها تغيير موارد جديدة للميزانية

(الرسوم بقتون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢)

لما صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ كانت أسعار الضرائب على إيرادات رءوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، كما وردت به بسيطة ، وبقيت على حالها حتى سبتمبر سنة ١٩٥٢ فيما يتعلق بالضريبة على كسب العمل المستمد من المرتبات والاجور وما في حكمها ، لان طبيعة هذا الإيراد تجعله جديرا بالرعاية من المشرع .

أما سعر الضريبة على إيرادات رءوس الاموال المنقولة فقد بدأ بـ ٧٪ على الإيرادات الموزعة من أول سبتمبر سنة ١٩٣٨ حتى آخر سنة ١٩٣٩ ثم زيد الى ١٠٪ على الإيرادات الموزعة في سنتي ١٩٤٠ و ١٩٤١ والى ١٢٪ على الإيرادات الموزعة في السنوات من ١٩٤٢ الى آخر ١٩٤٩ . والى ١٤٪ على الإيرادات الموزعة في سنة ١٩٥٠ والى ١٦٪ على الإيرادات الموزعة اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ .

وسعر الضريبة على الارباح التجارية والصناعية بدأ بـ ٧٪ من أول سبتمبر سنة ١٩٣٨ حتى آخر سنة ١٩٣٩ ثم زيد الى ٨٪ عن سنة ١٩٤٠ والى ٩٪ عن سنة ١٩٤١ والى ١٢٪ عن السنوات ١٩٤٢ الى آخر ١٩٤٩ والى ١٤٪ عن سنة ١٩٥٠ والى ١٦٪ اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ .

أما الضريبة على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن الغير التجارية ، فقد عدل أساسها اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ فأصبحت تفرض على الارباح الفعلية بدلا من القيمة الايجارية ، وأصبح سعرها ١٠٪ من صافي تلك الارباح .

ولما كانت حالة البلاد الاقتصادية وتطورها الاجتماعي ونهضتها تتطلب تدير موارد جديدة للميزانية فقد رأى المشرع زيادة أسعار الضرائب المذكورة لاسيما وأن الاسعار السابقة معتدلة اذا قيست بما هي عليه في الدول الاخرى ، فضلا عن أنها لاتزال بعيدة عن استنفاد الطاقة التكليفية للممولين ، فأصدر المرسوم بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢ في ١٢ أغسطس سنة ١٩٥٢ نص فيه على ما يأتي :

أولا - زيادة سعر الضريبة على ايرادات رءوس الاموال المنقولة ، والضريبة على الارباح التجارية والصناعية الى ١٧ ٪ اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥٢ أى عن الايرادات التي تتحقق ابتداء من ذلك التاريخ (المادة الاولى من الرسوم بقانون المذكور) .

ثانيا - بالنسبة للضريبة على المرتبات وما في حكمها والاجور ، أبقى المشرع السعر على حاله بالنسبة لاجور المياومين من العمال والمستخدمين وبالنسبة للشرائح الاربعة الاولى من المرتبات وما في حكمها لمن عداهم من طبقات الموظفين ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة ، وقصر الزيادة على اثريحتين الاخيرتين ، ورفع نسبتهما المثوية من ٦ ٪ و ٧ ٪ الى ٧ ٪ و ٩ ٪ على التوالي ، وذلك اعتبارا من مستحقات الشهر التالي لصدور القانون وهي زيادة بسيطة لان سعرها الفعلي بالنسبة لموظف يتقاضى ١٢٠٠ جنيه سنويا مثلا سيرتفع من ٤٥ ٪ الى ٤٩ ٪ تقريبا ، أى أن الزيادة لاتتجاوز ٤ ٪ وعلى ذلك أصبح السعر المقرر بمقتضى الفقرة الاولى من المادة ٦٣ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ هو كالاتي :

٢ ٪ عن الـ ١٢٠ جنيه الاولى	و ٥ ٪ عن الـ ٣٠٠ جنيه التالية
٣ ٪ عن الـ ١٨٠ جنيه التالية	و ٧ ٪ عن الـ ٤٠٠ جنيه التالية
٤ ٪ عن الـ ٢٠٠ جنيه التالية	و ٩ ٪ عما زاد على ذلك

ثالثا - الضريبة على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن غير التجارية ،

زاد المشرع سعرها من ١٠٪ الى ١١٪ اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٥٢ أى من الإيرادات التي تتحقق ابتداء من ذلك التاريخ ، وهذا السعر يتوسط سعرى الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على المرتبات وما فى حكمها .

وقد حدا نفس الباعث (تدير موارد جديدة للميزانية) بالمشرع الى زيادة أسعار الضريبة العامة على الإيراد (المرسوم بقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٢) والى فرض ضريبة على التركات تجبى بالإضافة الى رسم الايلولة على التركات وتعديل سعر رسم الايلولة هذا (المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢) والى زيادة الرسوم الجمركية ورسوم الاتاج على بعض السلع ، وفرض ضريبة على التحويلات والمبالغ المرخص بها للمسافرين الى الخارج (المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٢) .

ويؤخذ على سياسة رفع أسعار الضرائب ، أنه كان الافضل قبل الاتجاه اليها لزيادة موارد الميزانية ، انجاز الحالات المتأخرة .

المبحث الثانى

التعديلات التي قصد بها مكافحة التهرب

١- المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٥٢

والقانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٥٢)

التهرب ظاهرة لاتكاد تخلو منها ضريبة من الضرائب ، وكلما ارتفع سعر الضريبة كلما كثرت محاولات التهرب من دفعها كلها أو بعضها ، والضرائب المرتفعة تؤدي الى افساد الاخلاق ، لانها تعود الممولين غش والخيانة العامة ، وتجعل من الصعب اقلاهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت أسعار الضرائب بعد ذلك ، كما أنها تؤدي الى النفاق المالى ، لان المشرع يفرض للضريبة سعراً عالياً وهو يعلم أنه لن يدفع فعلاً ، كذلك يترتب عليها الاخلال بقاعدة تساوي الأفراد أمام الضريبة ، اذ يدفعها البعض ،

ويطرح البعض الآخر في عدم دفعها .

وقد نص المشرع في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على عدة اجراءات وقائية وأخرى جزائية لمكافحة التهرب .

ثم أصدر المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ في أول يناير ، لحصر الممولين الخاضعين للضريبة على الارباح الصناعية والتجارية والضريبة على أرباح المهن الغير التجارية ، والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ في ٢١ مايو لمكافحة التهرب .

(١) الرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ في شأن حصر الممولين

حصر الممولين هو الاساس الذي يقوم عليه النظام الضريبي في فرض وتحصيل الضرائب ، والغرض منه معرفة أسماء ومحال ومهن الخاضعين للضرائب ، سواء أكانوا أفرادا أم جمعيات أم هيئات وكل نقص أو خطأ في عملية الحصر يترتب عليه ضياع أموال على الخزنة العامة .

وقد كانت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تتضمن عدة أحكام تتعلق بحصر الممولين الخاضعين لاحكام القانون المذكور تلخص في الزام أصحاب العقارات المبنية المخصصة كلها أو بعضها لصناعة أو تجارة أو مهنة تجارية أو غير تجارية بأن يقدموا اقرارات ببيانات عن مستأجريهم الخاضعين للضرائب التي نص عليها القانون (المواد ٣ و ١ و ٣ من اللائحة التنفيذية) كما تضمنت الزام شركات المساهمة وشركات التوصية بأن تقدم الى مصلحة الضرائب اخطارا بوجودها (المادة ٤ من اللائحة المذكورة) وذلك كله في المواعيد المقررة .

كذلك تضمن القانون الزام الافراد أو الشركات أو الهيئات الذين يستخدمون موظفين أو مستخدمين أو عمالا أو صنعا أو مساعدين بمرتب أو أجر أو أتعاب أن يقدموا الى مصلحة الضرائب كشفا يوضح كافة البيانات المتعلقة بالاشخاص الذين يستخدمهم رب العمل (المواد ٦٤ و ٦٥ و ٦٧ و ٦٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

وبلاحظ أن النص المتعلق بخضر ممولى ضريبة الارباح التجارية والصناعية وممولى الضريبة على أرباح المهن الحرة ورد باللائحة التنفيذية ، وأنه اقتصر على الزام الملاك بالتبليغ عن يشغل عقاراتهم دون الزام الممولين أنفسهم بتقديم اقرارات بوجودهم ، وأن الجزاء الذى رتب على مخالفة أحكام اللائحة (وهو عقوبة الغرامة التى لا تتجاوز مائة قرش) جزاء غير رادع ، كل هذا جعل أحكام الحصر المذكورة فى اللائحة التنفيذية لاهى بالقرض منها . هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن ورود الالتزام بتقديم هذه البيانات فى اللائحة التنفيذية وبغير سند من نصوص القانون نفسه ترتب عليه أن ما يمكن أن يعحرر من المحاضر ضد المخالفين لاحكام اللائحة يكون معرضا للبطلان ، مما أدى الى اهمال المكلفين تقديم البيانات المذكورة ، واهمال مصلحة الضرائب تطبيق أحكام اللائحة .

ومنذ أن صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ قامت مصلحة الضرائب من نفسها بحصر الممولين على الطبيعة أربع مرات فى السنوات : ١٩٣٩ و ١٩٤٥ و ١٩٥٢ ، ولكن عمليات الحصر المذكورة لم تسفر عن نتيجة مرضية لعدم مطابقة الحصر فى كل مرة للواقع لصعوبة تتبع حركة انتقال الممولين من دائرة اختصاص المأمورية ، ولعدم معرفة من يزاولون فيها أعمالهم لأول مرة أو ينتقلون اليها من دائرة اختصاص مأمورية أخرى ، يضاف الى ذلك أن طول المدة بين كل حصر والذى يليه ترتب عليه افلات كثير من الممولين من الخضوع للضريبة ، وضياع أموال على الدولة .

لمعالج هذه الحال أصدر المشرع المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ بتاريخ أول يناير ، ناصا على الالتزامات الآتية :

(١) التزامات على عاتق الممول :

الزم القانون كل ممول خاضع للضريبة على الارباح الصناعية والتجارية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية أن يقدم الى مصلحة الضرائب

اخطاراً بذلك خلال شهرين من تاريخ العمل بهذا المرسوم بقانون (المادة ١/١ من المرسوم بقانون المذكور) ، كما ألزم كل ممول يزاول تجارة أو صناعة أو مهنة تجارية أو غير تجارية بعد العمل بهذا القانون أن يقدم الاخطار المذكور لمصلحة الضرائب خلال شهرين من تاريخ مزاولته هذا النشاط (م ٢/١ من المرسوم بقانون) .

ونص على أن يقدم الاخطار كذلك خلال شهرين من تاريخ التوقف عن العمل أو النزول عن المنشأة أو انشاء فرع أو مكتب أو توكيل لها أو نقل مقرها من مكان الى آخر (م ٣/١ من المرسوم بقانون)

وإذا كان الممول شركة وقع واجب الاخطار على مديرها أو عضو مجلس ادارتها المنتدب أو الشخص المتولى تصريف شئونها (م ٤/١ من المرسوم بقانون) .

ويقدم الاخطار المذكور الى مأمور الضرائب الواقع في دائرة اختصاصه مركز المنشأة أو محلها الرئيسي طبقاً للنموذج رقم ٥ ضرائب (م ١/١ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣) .

ويجب أن ترافق الاخطار بالنسبة الى الشركات المساهمة ، نسخة من عدد الوقائع المصرية الذي نشر فيه عن الشركة أوصورة من عقد الشركة ونظامها الاساسي مع الاشارة الى عدد الوقائع المصرية الذي تم فيه النشر ورقمه ، كما يجب ابلاغ مصلحة الضرائب كل تعديل يطرأ على تكوين الشركة أو نظامها الاساسي ، وذلك خلال شهرين من تاريخ صدور المرسوم بذلك (م ٢/١ من قرار وزير المالية والاقتصاد المذكور) .

وبالنسبة للشركات غير المساهمة أوجب القانون أن ترافق الاخطار صورة من عقد الشركة وملخص هذا العقد أو نسخة من الجريدة التي تم فيها النشر (م ٣/١ من القرار المذكور) .

وفي حالة التوقف عن العمل أو النزول عن المنشأة أو انشاء فرع أو مكتب

أو توكيل لها أو نقل مقرها من مكان لآخر ، يقدم الاخطار الى مأمور الضرائب الواقع في دائرة اختصاصه مركز ادارة المنشأة أو محلها الرئيسى طبقا للنموذج رقم ٦ « ضرائب » (المادة ١/٢ من القرار المذكور) .

وفي حالة النزول عن المنشأة يجب أن ترافق الاخطار صورة من عقد النزول ، وفي حالة نقل مقرها صورة من عقد الايجار الجديد (المادة ٢/٢ من القرار سالف الذكر) .

الجزء - نص المشرع على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة (وهى المنصوص عليها فى المادة الاولى من القانون) بالحبس مدة لاتزيد على شهرين وبغرامة لاتجاوز مائتى جنيه أو بلحدى هاتين العقوبتين .

وقد قرر المشرع عقوبة الحبس نظرا لخطورة الفعل المعاقب عليه ، وعقوبة الحبس ليست جديدة على التشريع المالى المصرى ، فقد سبق أن أخذ بها الامر العسكرية رقم ٣٦١ لسنة ١٩٤٢ المعدل بالامر العسكرية رقم ٣٦٢ اللذين استمر العمل بهما بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٤٥ وذلك بالنسبة للمولين المتخلفين عن تقديم الاقرار بالارباح ، أو الادلاء فيه ببيانات غير صحيحة أو عدم الوفاء بالضريبة من واقع الاقرار . وسنرى فيما يلى حالات أخرى يقرر المشرع فيها عقوبة الحبس (المواد : ٨٥ مكررا (١) و ٨٥ مكررا (٢) و ٨٥ مكررا (٣) التى أضيفت الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣) .

(٢) التزامات على علق ملاك العقارات :

الزم المرسوم بقانون كل مالك لعقار مخصص كله أو بعضه لتجارة أو صناعة أو مهنة تجارية أو غير تجارية ، أو يكون به مركز أو فرع أو مكتب لاية شركة أو منشأة تجارية أو صناعية ، مصرية أو أجنبية ، أن يقدم الى مأمور الضرائب الواقع فى دائرة اختصاصه العقار ، خلال شهرين من تاريخ العمل بالقانون ، وكذلك خلال الخمسة عشر يوما الاولى من شهر أكتوبر

من كل عام اخطارا (طبقا للنموذج رقم ٧ ضرائب) عن المستأجر والاماكن المستأجرة وما يزاوله المستأجر من أنواع التجارة أو الصناعة أو المهن (المادة ٢ من المرسوم بقانون والمادة ٣ من قرار وزير المالية رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ السابق الاشارة اليه) .

واذا كان من يزاول النشاط مستأجرا من الباطن فان عبء الاخطار يقع على المالك والمستأجر كليهما .

الجزء - نص المرسوم بقانون على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة بغرامة لا تزيد على مائة جنيه ولم ينص هنا على عقوبة الحبس .

(٣) التزامات على الجهات الحكومية والهيئات العامة والنقابات :

الزم المرسوم بقانون المختصين في الوزارات والمصالح والهيئات العامة والنقابات التي يكون من اختصاصها منح تراخيص لمزاولة تجارة أو صناعة أو مهنة معينة ، أو يكون من اختصاصها منح ترخيص لامكان استعمال عقار في مزاولة تجارة أو صناعة أو مهنة معينة أن يخطروا مصلحة الضرائب عند منح أى ترخيص بالبيانات الخاصة بالترخيص (المادة ١/٣ من المرسوم بقانون) ويعتبر في حكم الترخيص المشار اليه كل امتياز أو التزام أو احتكار أو اذن لازم لمزاولة التجارة والصناعة أو المهنة (المادة ٢/٣ من المرسوم بقانون) .

ويكون الاخطار عن منح ترخيص من رقابة طبقا للنموذج رقم ٨ ضرائب ، والاخطار عن منح رخصة محل طبقا للنموذج رقم ٩ ضرائب ، والاخطار عن منح ترخيص لسيارة (أجرة ، نقل خاص ، نقل بالاجرة) طبقا للنموذج رقم ١٠ ضرائب ، والاخطار عن منح امتياز أو التزام أو احتكار طبقا للنموذج رقم ١١ ضرائب ، والاخطار عن منح ترخيص لبناء عقار طبقا للنموذج رقم ١٢ ضرائب (م ٤ من القرار رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ المشار اليه) .

الجزاء - نص المرسوم بقانون على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة بغرامة لا تزيد على مائة جنيه ولم ينص على عقوبة الحبس ولما كانت المواد رقم ١٥١ و١٥٣ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت لاملح لها فقد ألغاه وزير المالية والاقتصاد (قرار رقم ٦١ لسنة ١٩٥٣) .

(ب) القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣

اتضح خلال الأربع عشرة سنة التى طبق فيها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أن الجزاءات الواردة به (المادة ٨٥) غير كافية لمنع تهرب الممولين أو تحايلهم فى اخفاء أرباحهم الحقيقية عن مصلحة الضرائب ، اذ كثرت حالات التهرب ، وزادت الصعوبات فى اكتشاف الأرباح المخفأة ، وقد ظهر أن هذا الاخفاء يتم أحيانا بمساعدة أو تحريض بعض الاشخاص ، وقد ترتب على ضعف العقوبة على المتهربين ومعاونيهم أن ضاعت على الخزانة العامة أموال طائلة ، واتشر بين جمهور الممولين والمتصلين بهم عدم الاكتراث بقوانين الضرائب ، ومراعاة حقوق الخزانة العامة ، يضاف الى ذلك ما يضيع من الجهود التى تبذل فى مكافحة التهرب ، وكان من المستطاع الافادة منها فى أعمال أخرى . لذا كان من الضرورى معالجة هذا الحال ، لاسيما وقد مضت فترة طويلة منذ صدور القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ مكنت كل ممول من أن يلم بالتزاماته وحقوقه الضريبية ، بفرض عقوبات رادعة لمن يحاول أو يساعد على اخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة ، وضمانا للوصول الى معرفة حقيقة المركز المالى للممول وتحديد أرباحه الخاضعة للضريبة ، رأى المشرع ضرورة النص على أن يتولى مسك حسابات القادرين من الممولين أشخاص من ذوى المؤهلات الفنية والقانونية ومراجعتها وتقديم الاقرارات بمعرفتهم وعلى مسئوليتهم ، كما رأى أيضا فرض العقوبة المشددة نفسها على كل من يحرض أو يساعد الممول أو المنشأة على التهرب بأية وسيلة من وسائل المساعدة .

وقد اتهم المشرع فرصة تعديل القانون فعدل نص المادتين ٩٠ و ٩١ والى الفقرة الأخيرة من المادة ٥٩ وعلى ذلك يتلخص ما أدخله القانون رقم ٢٥٣ من التعديلات على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ فيما يأتي :

١ - اعتماد اقرارات المولين والوثائق والمستندات المؤيدة لها من محاسب معتمد .

٢ - تخويل وزير المالية سلطة تعيين أعضاء احتياطين للجان الطعن ، وتعيين دائرة اختصاص كل منها (المادة ٥٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

٣ - تعديل مواعيد رفع الحجز التحفظي (م ٩٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

٤ - تعديل الجزاءات .

٥ - الغاء الفقرة الأخيرة من المادة ٥٩ .

(١) اعتماد اقرارات المولين والوثائق والمستندات المؤيدة لها من محاسب معتمد

فرق المشرع ، عندما رأى أن يكون اقرار الممول عن أرباحه ، والوثائق والمستندات المؤيدة له ، معتمدة من أحد المحاسبين المقيدين بالسجل العام للمحاسبين والمراجعين ، بين الشركات المساهمة وبين غيرها من الشركات والافراد ، فلم يتطلب اعتماد اقرارات الافراد والشركات غير المساهمة من أحد المحاسبين الا اذا زاد رأس مال الممول على الف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو جاوز صافي ربحه السنوي مئتي جنيه حسب آخر ربط نهائي أو حسب اقراره الأخير أيهما أكبر ، كما سمح بالنسبة للافراد وللشركات غير المساهمة بأن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له معتمدة من محاسب أو محاسب تحت التمرين أو مساعد محاسب ، ومد في أجل تقديم الاقرارات بالنسبة لهم فجعله ثلاثة شهور من انتهاء سنتهم

المالية بدلا من شهرين كما كان ينص عليه القانون قبل التعديل .

بهذا أصبح نص المواد ٤٣/١ و ٤٤ و ٤٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ كالآتي :

مادة ٤٣/١ : « على الشركات أن تقدم الى مصلحة الضرائب خلال ثلاثين يوما من تاريخ اقرار الجمعية العمومية للحساب السنوى أو خلال ثلاثين يوما من آخر تاريخ يقضى قانون الشركة بضرورة تصديق الجمعية العمومية عليه ، اقرارا مينا فيه مقدار أرباحها ، ومعتمدا من أحد المحاسبين المقيدين بالسجل العام للمحاسبين والمراجعين طبقا لاحكام القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة » .

مادة ٤٤ : « يقدم الاقرار المشار اليه في المادة السابقة مصحوبا بصورة من حساب التشغيل والمتاجرة والارباح والخسائر وصورة من آخر ميزانية معتمدة وكشف ببيان الاستهلاكات التى أجرتها المنشأة وبيان المبادئ الحسائية التى بنيت عليها جميع الارقام الواردة بالاقرار ، ويجب أن تكون جميع هذه الاوراق موقعة من المحاسب المشار اليه في المادة السابقة بما يفيد أنها تمثل المركز الحقيقى للمنشأة » .

وتؤدى الضريبة من واقع الاقرار خلال شهر من تاريخ اقضاء الاجل المحدد لتقديم الاقرارات » .

مادة ٤٨ : « على الممول أن يقدم الى مصلحة الضرائب قبل أول ابريل من كل سنة أو فى بحر ثلاثة شهور من تاريخ انتهاء سنته المالية اقرارا مينا فيه مقدار أرباحه مع جميع الوثائق والمستندات المؤيدة له » .

ويجب أن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له معتمدة من محاسب أو محاسب تحت التمرين أو مساعد محاسب مقيد بأحد جداول السجل العام للمحاسبين والمراجعين طبقا لاحكام القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ وأن تكون جميعها مستندة الى السجلات والمستندات التى يلزم

الممول مسكها والتي تعين بقرار من وزير المالية والاقتصاد ، وذلك اذا زاد رأس ماله على ألف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو اذا جاوز صافي ربحه السنوى ستمائة جنيه حسب آخر ربط نهائى أو حسب اقراره الاخير أيهما أكبر .

وتؤدى الضريبة من واقع اقرار الممول خلال شهر من تاريخ انقضاء الاجل المحدد لتقديم الاقرارات ولمصلحة الضرائب عند الانقضاء . ولاسباب يكون تقديرها موكولا اليها وحدها أن تمنح مهلة أخرى لاتتجاوز مدتها شهرا » .

ومهلة الشهر هذه التي أباح القانون لمصلحة الضرائب أن تمنحها أضافها القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٣٩ ولم تكن موجودة من قبل .

(٢) تخويل وزير المالية سلطة تعيين اعضاء احتياطيين للجان الطعن ، وتعيين دائرة اختصاص كل منها .

كانت المادة ٥٠ كما عدلت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٢ تقصر الحق المخول لوزير المالية والاقتصاد فيما يتعلق بتعيين أعضاء لجان الطعن على الاعضاء الاصليين دون أن تنص صراحة على سلطة تعيين أعضاء احتياطيين ، وعلى تعيين مقار اللجان دون أن تخوله تعيين دائرة اختصاصها ، فصحح القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ هذا القصور ، وأزال اللبس المتعلق بصحة انعقاد اللجنة فاشتراط لصحة انعقادها أن يحضره أعضاؤها الموظفون ، بهذا أصبح نص المادة ٥٠ بعد تعديلها هو :

« تشكل لجنة الطعن من ثلاثة من موظفى مصلحة الضرائب يعينون بقرار من وزير المالية والاقتصاد ويكون من بينهم الرئيس ، ويجوز بناء على طلب الممول أن يضم اليهم عضوان يختارهما الممول من بين التجار ورجال الصناعة أو المولين » .

ويشترط في العضو المختار أن يكون ممن يؤدون ضرائب مباشرة لا يقل مجموعها عن عشرة جنيهاً في السنة •

ولوزير المالية والاقتصاد تعيين أعضاء احتياطيين من موظفي مصلحة الضرائب في البلاد التي بها لجنة واحدة •

ويعتبر الأعضاء الاصليون أعضاء احتياطيين بالنسبة الى اللجان الاخرى في البلاد التي بها أكثر من لجنة •

ويكون نديهم بدلا من الأعضاء الاصليين المتخلفين من اختصاص رئيس اللجنة الاصلية أو أقدم أعضائها عند غيابه وتكون الرئاسة في هذه الحالة لأقدم الأعضاء الثلاثة •

ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحا الا اذا حضره أعضاؤها الموظفون ، ويتولى الاعمال الكتابية في اللجنة موظف تنتدبه مصلحة الضرائب •

ويعين بقرار من وزير المالية والاقتصاد أو ممن ينييه مقرر اللجان واختصاصها المكاني » •

وقد أريد بالفقرة الأخيرة سرعة تعديل الاختصاص المكاني لبعض اللجان ، فقد يتضح مثلا أن لجنة ما ، بها حالات كثيرة على العكس من غيرها مما يتطلب وقف الاحالة على اللجنة الاولى واختصاص الثانية بها تحقيقا لتوازن العمل بينهما وسرعته ، ولما كان انتقال لجنة من مكان الى مكان آخر يقتضي اصدار قرار وزارى مع ما يستلزمه من اجراءات ووقت ، فقد أجاز القانون لوزير المالية والاقتصاد أن ينيب غيره في تحديد مقرر اللجان وتعيين اختصاصها المكاني •

(٢) تعديل مواعيد رفع الحجز التحفظى

الحجز التحفظى حق جديد خوله القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ لمصلحة الضرائب تمكينها لها من المحافظة على حقوق الخزانة ويشمل الاموال التي

يرى المدير العام لمصلحة الضرائب استيفاء الضرائب منها سواء آكانت عقارات أم منقولات ، وسواء آكانت تحت يد الممول نفسه أو تحت يد غيره ، وكانت الفقرة الثانية من المادة ٩٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ كما أضافها القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ تقضى بأن يرفع الحجر التحفظي اما بناء على حكم من المحكمة أو بقرار من المدير العام أو يكون قد مضى «شهران» من تاريخ توقيع الحجر و «لم تربط» الضريبة ، وقد أظهر التطبيق العملي لهذه الفقرة عدم وفائها بالغرض الذي سنت من أجله ، كما ترتب على تطبيقها عدة مشاكل وصعوبات ترجع الى النص على انتهاء الحجر اذا مضى شهران من تاريخ توقيعه ، ولم تربط الضريبة ، لان مدة الشهرين المحددة لانتماء الربط لاثتكد تكفى لاستيفاء المدة التي نص عليها القانون للاخطار بعناصر ربط الضريبة وهي شهر ، ثم الاخطار بربط الضريبة وهي شهر آخر فلا يبقى من مدة الشهرين المحددين لسقوط الحجر أى وقت لفحص حسابات ومستندات المنشأة المحجوز عليها أو لبحث اعتراضاتها على تحديد المصلحة لارباحها أو لانتماء اجراءات الربط وتوقيع الحجر ، يضاف الى ذلك صدور عدة أحكام بعدم جواز تجديد الحجر التحفظي ، ولهذا رفع القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥١ مدة الشهرين الى أربعة أشهر حتى تتاح الفرصة لمصلحة الضرائب لفحص حسابات الممول بدقة واخطاره بعناصر ربط الضريبة وفحص اعتراضاته ثم اخطاره بما يستقر عليه الرأى فى ربط الضريبة ، ومنعا للبس استبدل بجملة «ولم تربط الضريبة» الواردة فى آخر النص جملة « دون اخطار الممول بمقدار الضريبة طبقا لتقدير المأمورية المختصة » بهذا أصبح نص الفقرة الثانية من المادة ٩٠ (فقرة ثانية) هو :

« اذا تبين لمصلحة الضرائب أن حقوق الخزنة العامة معرضة للضياع فلمديرها العام استثناء من أحكام قانون المرافعات أن يصدر أمرا بحجز الاموال التي يرى استيفاء الضرائب منها أية يد كانت ، وتعتبر هذه الاموال محجوزة بمقتضى هذا الامر حجزا تحفظيا ، ولايجوز التصرف فيها الا اذا رفع الحجر بحكم من المحكمة أو بقرار من المدير العام أو كانت

قد مضت أربعة أشهر من تاريخ توقيع الحجز دون اخطار الممول بمقدار الضريبة طبقا لتقدير المأمورية المختصة »

(٤) تعديل الجزاءات

فرض القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ (المادة ٨٥) والامران العسكريان رقم ٣٦١ سنة ١٩٤٢ و ٣٦٢ سنة ١٩٤٣ والمرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ عقوبات لفساد تنفيذ أحكامها تصل كما رأينا الى الحبس في بعض الاحوال وقد شدد القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ الجزاءات الواردة بالمادة ٨٥ كما أضاف موادا جديدة نص فيها على الحبس مع زيادة قيمة الغرامة على الوجه الآتي :

اولا - بالنسبة الى عدم تقديم المستندات والاقارات المطلوبة وسداد الضرائب من واقعها

عدل الحد الاقصى للغرامة التي كانت تنص عليها الفقرة الاولى من المادة ٨٥ الى خمسين جنيها بدلا من عشرين جنيها ، وبالفقرة الثانية الى مائة جنيها بدلا من خمسين ، وأردل المشرع بذلك أن يقل أو يعدم عدد من يتخلف من الممولين عن تقديم الاقارات أو اداء الضرائب المستحقة عليه من واقع الاقارات أو من يتأخر عن توريد المبالغ المحصلة بواسطته الى الخزانة العامة في المواعيد التي نص عليها القانون ، أو تقديمها بدون اعتماد المحاسب بما يفيد مراجعتها وصحتها •

وحذفت الفقرة الثالثة من المادة ٨٥ وجعلت مادة مستقلة برقم ٨٥ مكررا (٢) • واستبقى النص على مضاعفة الغرامة في حالة العود خلال ثلاث سنوات •

ونص في الفقرة الاخيرة من المادة ٨٥ على أن رفع الدعوى العمومية بالنسبة للجرائم التي تقع بالمخالفة لنصها يكون بناء على طلب مصلحة الضرائب ولها النزول عنها ، اذا رأت محلا لذلك ، وفي حالة النزول يجوز

المدير عام مصلحة الضرائب أو من ينوبه الصلح في التعويضات ، وحدد القانون أساس الصلح بدفع مبلغ يعادل مالم يؤد من الضريبة .

ثانيا - بالنسبة الى اخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة .

أضاف القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ثلاث مواد جديدة بأرقام ٨٥ مكررا (١) ، ٨٥ مكررا (٢) ، ٨٥ مكررا (٣) تنص على معاقبة المتهربين من أداء الضريبة أو من يتفقون معهم أو يحرضونهم أو يساعدونهم على التخلص من أداؤها باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة ، بالحبس والغرامة وقصد المشرع من ذلك أن تكون العقوبة رادعة

وقد نصت المادة ٨٥ مكررا (١) على أنه :

« يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ثلاثين جنيتها ولا تزيد على الف جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كما يقضى بتعويض يعادل ثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة ، كل من استعمل طرقا احتيالية للتخلص من أداء الضريبة المنصوص عليها في هذا القانون كلها أو بعضها وذلك باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة .

ويعاقب بالعقوبة ذاتها ويقضى بالتعويض المشار اليه كل من أدلى ببيانات غير صحيحة في الاقرارات والاوراق التي تقدم تنفيذا لهذا القانون بقصد التخلص من أداء الضريبة كلها أو بعضها .

وتضاعف عقوبة الحبس والغرامة في حالة العود خلال ثلاث سنوات «

وقد حلت هذه المادة محل الفقرة الثالثة من المادة ٨٥ القديمة، وبمقارنة نص المادتين يتضح أن المادة ٨٥ مكررا (١) الجديدة على عكس المادة ٨٥ القديمة ، قد نصت على عقوبة الحبس ، وانها رفعت الحد الاقصى للغرامة الى الالف جنيه (بدلا من ٥٠ جنيتها) وانها جعلت حدا أدنى للغرامة (ثلاثين جنيتها) ولم تنص المادة القديمة على حد أدنى ، وانها حددت

التعويض الذى يقضى به بثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة ، بدلا من وضع حد أدنى (٢٥٪) وحد أعلى (ثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة) كما فعلت المادة القديمة ، وكذلك نصت المادة الجديدة على مضاعفة عقوبة الحبس والغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات ، ولم ينص على ذلك بالنسبة للفقرة الثالثة من المادة ٨٥ القديمة .

أما المادة ٨٥ مكررا (٢) فقد نص فيها على عقاب من يحرض أو يساعد أو يتفق مع الممول على التهرب من الضريبة ، اذ جاء بها :

« يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن ثلاثين جنيها ولا تزيد على ألف جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين ، كل من حرض أو اتفق أو ساعد أى ممول أو منشأة على التخلص من أداء الضريبة المنصوص عليها فى هذا القانون كلها أو بعضها ، وذلك باستعمال طرق احتيالية باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة أو باعطاء أو باعتماد بيانات غير صحيحة سواء فى اقرار أو حسابات أو دفاتر أو ميزانيات أو تقارير أو أى مستند آخر نصت قوانين الضرائب على تقديمه فوقعت الجريمة بناء على هذا التحريض أو الاتفاق أو هذه المساعدة ، ويعتبر متضامنا مع الممول أو المنشأة فى أداء ما يترتب على فعله من فروق الضرائب .

وتضاعف عقوبة الحبس والغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات» .

وقد سائر المشرع معظم التشريعات الحديثة كتشريع الولايات المتحدة وتشريع انجلترا وفرنسا ، بالنص على عقوبة الحبس بجانب الغرامة والتعويض فى حالات التهرب من الضريبة سواء بالنسبة للممول أو من يتفق معه أو يحرضه أو يساعده على ذلك .

ونصت المادة ٨٥ مكررا (٣) على أن رفع الدعوى العمومية بالنسبة الى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٨٥ مكررا (١) و٨٥ مكررا (٢) يكون باذن من وزير المالية والاقتصاد ، وذلك ضمانا لمن يتهمون بارتكاب

تلك الجرائم ، بفحص الاتهامات الموجهة اليهم بكل دقة ، فيأذن وزير المالية والاقتصاد برفع الدعوى العمومية عليهم أو لا يأذن بذلك طبقا لما يقدره من ظروف وملابسات كل حالة من الحالات ، وقد رأى وزير المالية والاقتصاد زيادة في طمأنينة الممولين وتوفير الضمانات لهم تشكيل لجنة فنية لمعاونته في مراجعة الادلة التي تستند اليها مصلحة الضرائب في اقامة الدعوى العمومية ضد المتهمين من أداء الضريبة حتى لا يأذن برفع الدعوى العمومية الا بعد التأكد تماما من كفاية الادلة على سوء النية وانحراف القصد .

وفي حالة عدم الاذن برفع الدعوى يجوز لوزير المالية والاقتصاد أو لمن يندبه الصلح في التعويضات على أساس دفع مبلغ يعادل مثلى ما لم يؤد من الضريبة (م ٨٥ مكررا (٣)) .

ويلاحظ أن العقوبات التي استحدثها القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ لا تنطبق الا على الجرائم التي تقع بعد العمل به ، وأن عبء اثبات سوء النية لدى الممولين يقع على مصلحة الضرائب .

(٥) إلغاء الفقرة الأخيرة من المادة ٥٩

لما عدل القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٤٨ المادة ٥٩ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ الخاصة بالتنازل عن كل أو بعض المنشأة ، نص في الفقرة الأخيرة منها على أن مخالفة أحكامها يعاقب عليها بالعقوبات المبينة في المادة ٨٥ فقرة أولى ، وكان التناقص بين مواد القانون يقتضى أن يكون النص على العقوبة عن طريق ادراج المادة ٥٩ ضمن المواد الواردة بالفقرة الاولى من المادة ٨٥ ، وهذا ما استدركه المشرع في سنة ١٩٥٣ اذ انتهز فرصة تعديل المادة ٨٥ فألغى الفقرة الأخيرة من المادة ٥٩ اكتفاء بالنص عليها في المادة ٨٥ .

(ح) القانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٥٣ الخاص بالدفاتر التجارية

يساعد امساك الدفاتر التجارية بطريقة منتظمة ودقيقة في بيان المركز المالى للتاجر ، مما يقلل من فرص التهرب من الضرائب من جهة ، ويتيح من جهة أخرى لمصلحة الضرائب تحديد المستحق على الممول دون اجحاف به بالالتجاء الى التقدير الجزافى الذى كثيرا مايكون مثارا للشكوى والظعن فيه أمام القضاء . ولذا يعد اصدار القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ فى شأن الدفاتر التجارية خطوة أخرى فى سبيل مكافحة التهرب من الضرائب ، وان كان لم يعدل أحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تعديلا مباشرا .

ألزم قانون الدفاتر التجارية كل تاجر بأن يسك الدفاتر التجارية التى تستلزمها طبيعة تجارته وأهميتها بحيث لا يقل عددها عن اثنين هما : دفتر اليومية الاصلى ، ودفتر الجرد ، وأن يكون امساك الدفاتر بطريقة تكفل بيان مركز التاجر المالى بالدقة ، وبيان ماله وما عليه من الديون المتعلقة بتجارته (المادة الاولى من القانون) .

وأغنى المشرع من هذا الالتزام التجار الذين لايزيد رأس مالهم عن ثلاثمائة جنيه ، تخفيفا للعبء الملقى عليهم ، ويلاحظ مع ذلك أنه قد يكون من صالح بعضهم (وهم الذين لايتجاوز رأس مالهم الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى) أن يسكوا الدفاتر المذكورة حتى يستفيدوا من المسادة ٤١ مكررة المضافة الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والتى تنص على أنه « اذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى ، ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد ، وكانت الحسابات منتظمة ، ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى ، فتخفف الضريبة المستحقة الى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » .

ويلاحظ من جهة أخرى عدم التناسق الموجود بين نص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ وبين الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بعد تعديلها بمقتضى المادة الاولى

من القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ، اذ تنص هذه الاخيرة كما سبق أن رأينا على أن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له مستندة الى السجلات التي يلزم الممول بامساكها اذا زاد رأس ماله على الف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو اذا جاوز صافي ربحه السنوى ستمائة جنيه حسب آخر ربط نهائي أو حسب اقراره الاخير أيهما أكبر ، فالممول الذي لا يزيد رأس ماله على الف جنيه أو لم يجاوز صافي ربحه السنوى ستمائة جنيه أعفى ، فيما أعفى منه من امساك سجلات يستند اليها اقراره وميزانيته طبقا للمادة ٤٨ معدلة بينما لم يعف القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ من التزام امساك الدفاتر التجارية الا التجار الذين لا يزيد رأس مالهم على ثلاثمائة جنيه .

وبينت المادة الثانية ما يقيد في دفتر اليومية الاصلى ، وهى جميع العمليات المالية التى يقوم بها التاجر ، والمبالغ المنصرفة على منزله وشؤنه الشخصية على أن يتم هذا القيد يوما بيوم وبالتفصيل وأباحت للتاجر أن يستعمل دفاتر يومية مساعدة لاثبات تفاصيل الانواع المختلفة من العمليات المالية اذا استلزمت طبيعة تجارته أو أهميتها ذلك ، مع الاكتفاء بتقيد اجمالى لهذه العمليات في دفتر اليومية الاصلى في فترات منتظمة من واقع هذه الدفاتر ، فاذا لم ترحل مجاميع هذه الدفاتر الى دفتر اليومية الاصلى ، وجب اخضاع هذه الدفاتر للاحكام الواردة في المادتين الخامسة والسادسة من القانون نفسه .

وبين في المادة الثالثة ما يقيد في دفتر الجرد ، وهو تفاصيل البضاعة الموجودة لدى التاجر في آخر سنته المالية ، أو بيان اجمالى عنها اذا كانت تفاصيلها واردة بدفاتر وقوائم مستقلة ، وفي هذه الحالة تعتبر تلك الدفاتر أو القوائم جزءا متما للدفتـر المذكور . كذلك يجب أن تقيد بالدفتـر صورة من الميزانية العامة للتاجر في كل سنة اذا لم تقيد في أى دفتر آخر . وأوجبت المادة الرابعة على التاجر أن يحتفظ بصور طبق الاصل من

جميع المراسلات والبرقيات التي يرسلها لاعمال تجارته وكذلك جميع مايرد اليه من مراسلات وبرقيات وفواتير وغيرها من المستندات التي تتصل بأعمال تجارته . وترك المشرع للتاجر الحرية في تنفيذ ذلك بالطريقة التي يراها ، بحيث يكون الحفظ بطريقة منتظمة تسهل معها مراجعة القيود الحسائية ، وتكفل عند اللزوم التحقق من الارباح والخسائر (المادة ٤/٢) .

ولاهمية هذه الدفاتر سواء في ربط الضرائب أو بيان مركز التاجر المالي أو في مواد الاثبات أمام القضاء ، أوجب القانون اخضاعها لبعض الاحكام لضمان انتظامها ، فنص في المادة الخامسة منه على وجوب خلوها من أى فراغ أو كتابة في الحواشي أو كشط أو تحشير فيما دون بها وأوجب قبل بدء الكتابة في دفترى اليومية والجرد أن ترقم (تدر) كل صفحة من صفحاتها وأن يوقع على كل ورقة فيها الموثق الواقع في دائرة اختصاصه المحل التجارى (المادة ٢/٥) .

ونصت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة على وجوب تقديم هذين الدفترين الى الموثق خلال شهرين من آخر كل سنة مالية للتأشير عليهما بما يفيد انتهاءها ، وذلك بحضور التاجر ، ودون حجز الدفترين لدى الموثق . وكان الافضل جعل المدة المذكورة ثلاثة شهور حتى تتمشى مع مدة الثلاثة شهور التي نصت عليها المادة ٤٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ اذ جاء بها « على الممول أن يقدم الى مصلحة الضرائب قبل أول ابريل من كل سنة أو في بحر ثلاثة شهور من تاريخ انتهاء سنته المالية اقرارا مبينا فيه مقدار أرباحه مع جميع الوثائق والمستندات المؤيدة له » اذ ترتب على النص الوارد بقانون الدفاتر التجارية أن أصبحت تلك المدة عملا شهرين ، لان الممول مضطر الى اقبال دفاتره واعداد ميزانيته وحساباته الختامية ، واثبات ميزانيته في دفتر الجرد قبل تقديمه الى الموثق في بحر شهرين من انتهاء سنته المالية ، والا وقع تحت طائلة العقوبة التي نص عليها في قانون الدفاتر التجارية .

وذكرت الفقرتان الرابعة والخامسة من المادة الخامسة حالتين من حالات التأشير باقتال الدفترين المذكورين ، وهما حالة انتهاء صفحاتهما ، وحالة وقف نشاط المحل التجارى .

وأغنت الفقرة الاخيرة من المادة المذكورة التوقيع والتأشير في جميع الحالات السابقة من أية رسوم .

ونصت المادة السادسة على أن يعد في كل مكتب توثيق وفروعه سجل يدون فيه الموثق مقام به بالنسبة الى كل دفتر من دفاتر التاجر من الاجراءات المنصوص عليها في المادة الخامسة ، ويثبت فيه كذلك اقرارا من صاحب الشأن بأن هذه الدفاتر هي أول دفاتر له أو أن دفاتره السابقة قد أفلتت . وأوجبت المادة السابعة على التاجر وورثته الاحتفاظ بالدفاتر المنصوص عليها في القانون المذكور من وقت افعالها ، وكذلك المراسلات والمستندات المشار اليها في هذا القانون مدة عشر سنوات .

الجزاءات : فرضت المادة الثامنة عقوبة الغرامة التي لا تقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على مائتى جنية في حالة مخالفة أحكام هذا القانون أو القرارات الصادرة تنفيذا له .

ونصت المادة ١٠ على الغاء المواد ١١ و١٢ و١٣ و١٤ من قانون التجارة وكل حكم مخالف للقانون (القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣) .

وقررت المادة ١١ أن يعمل بالقانون بعد ستة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، ولما كان القانون قد نشر في العدد ٦٤ مكرر من الوقائع المصرية بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩٥٣ فان تاريخ العمل به يبدأ من ٦ فبراير سنة ١٩٥٤ .

وسيترب على تطبيق هذا القانون التقليل من حالات التقدير الجزافى في حساب الضريبة على الارباح التجارية والصناعية ، الا أنه هو والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ السابق ذكره سيضعان على عاتق متوسطى التجار أعباء جديدة قد تثقل كاهلهم مما يؤثر على الاقتصاد القومى .

المبحث الثالث

علاج الحالات المتأخرة

(الرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ ،والرسم بقانون رقم ٢٤٩ لسنة ١٩٥٢ والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٢)

تواجه مصلحة الضرائب بين وقت وآخر مشكلة الحالات المتأخرة التي لم تربط عليها ضريبة الارباح التجارية والصناعية ، وهي مشكلة يترتب عليها نتائج أهمها :

(أولا) تعريض حق الخزنة العامة للسقوط بالتقادم ، وكانت الحكومة تلجأ لحل هذه المشكلة الى مد أجل التقادم بقوانين مرة بعد أخرى (القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٤ ، والقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٧ والقانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥٠)

(ثانيا) بقاء مركز الممول قبل مصلحة الضرائب غير محدد تحديدا نهائيا فترة طويلة ، نظرا لتأخرها في الفحص والربط ، الامر الذى يعوقه عن التعامل مع البيوت المالية والمؤسسات التجارية التي قد ترتب في حالته المالية ، لاسميا وأن لديون الضرائب امتيازاً على سائر الديون ، فاذا ربطت الضريبة فانها تربط عن عدة سنوات دفعة واحدة ، فيطالب الممول بما يتراكم عليه من الضرائب ، مما يرهقه ويمجزه عن الوفاء بما عليه ، ويعرضه بالتالى الى اتخاذ وسائل التنفيذ الجبرى وما يترتب عليه من آثار تضر بالالاقتصاد القومى .

(ثالثا) أن التأخير في ربط ضريبة الارباح التجارية والصناعية ينحول دون تصفية التركات التي تشمل عنصرا تجاريا أو صناعيا ، والافراج عن أعيانها حتى يتمكن أصحابها من التصرف في تلك الاعيان .

(رابعا) أن التأخير في فحص عنصر الارباح التجارية والصناعية يؤخر تحديد وعاء الضريبة العامة على الايراد ، اذا اشتمل هذا الوعاء على عنصر

الارباح التجارية والصناعية ، مما يضر بالحصيلة .

من ذلك نشأت ضرورة إيجاد حل لمشكلة متأخرات الفحص والربط في ضريبة الارباح التجارية والصناعية التي تراكم سنة بعد أخرى ، بما يحفظ حق الخزانة والممولين على السواء مما أدى الى اصدار المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ باتخاذ تقديرات سنة ١٩٤٧ أساسا لربط الضريبة في كل من السنوات من ١٩٤٨ حتى ١٩٥١ ، والرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ بتحديد بدء سريان التقادم ، وأسباب قطع التقادم ، والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣ بشأن الاجراءات التي تتبع في طعون الضرائب التي ترفع أمام المحاكم الابتدائية .

(١) المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ باتخاذ الارباح المقررة عن سنة ١٩٤٧ بالنسبة الى الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير أساسا لربط الضريبة عليهم عن كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ .

الممولون الخاضعون لضريبة الارباح التجارية والصناعية فريقان : فريق لديه حسابات نظامية مؤيدة بمستندات تعتمد مصلحتها الضرائب وهؤلاء تربط الضريبة عليهم من واقع الارباح الحقيقية الثابتة بمقتضى حساباتهم ، وفريق ليست لديهم حسابات أو لديهم حسابات غير مؤيدة بمستندات ، وهؤلاء تربط الضريبة عليهم بطريق التقدير ، وهم الذين ينطبق عليهم المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه .

وقد نص القانون في المادة الاولى منه على أنه « استثناء من أحكام الفصل الخامس من الكتاب الثاني من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المشار اليه تتخذ الارباح المقدرة عن سنة ١٩٤٧ بالنسبة الى الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير أساسا لربط الضريبة عليهم عن كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ » .

فإذا لم يكن للدول نشاط ما خلال سنة ١٩٤٧ أو كان قد بدأ نشاطه

خلال تلك السنة أُنخذ أساسا لربط الضريبة الارباح المقدرة عن أول سنة لاحقة بدأ فيها الممول نشاطه أو استأنفه ولا يؤثر في هذا الحكم تقادم الضريبة المستحقة عن السنة المتخذة أساسا للتقدير .

ونص في المادة الثانية على أنه « لايسرى هذا المرسوم بقانون على الحالات التي ربطت فيها الضريبة ربطا نهائيا عن أية سنة من السنين من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ » .

وقد اعتمد المشرع في اتخاذ تقديرات سنة ١٩٤٧ أساسا لربط الضريبة في كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ على أن الاسعار في تلك الفترة قريب بعضها من بعض ، وأنه مع افتراض وحدة النشاط في السنوات المقيسة وسنة القياس وهي الحالة الغالبة بين المولين ، فإن أرباح سنة ١٩٤٧ تصلح أساسا لتقدير أرباح السنوات التالية لها ، وعلى أن هذا الاجراء لا يضر المولين أو الخزانة على السواء لما يؤدي اليه من الاستقرار، ومن تصفية الماضي دفعة واحدة والتفرغ لمواجهة المستقبل مما يمكن مصلحة الضرائب من محاسبة المولين سنة فسنة ، محاسبة دقيقة تستند الى الارباح الفعلية ، وأن الاجراء المذكور يؤدي فوق ذلك الى انهاء النزاع في معظم القضايا المطروحة أمام القضاء عن السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ ، وبذلك يتحدد مركز المولين تحديدا نهائيا مما يعتبر عنصرا أساسيا لدعم الائتمان، لأن كثيرا من المولين يعجزون عن الاقتراض نتيجة لعدم معرفة ما عليهم من ضرائب لها حق امتياز يسبق في المرتبة الديون الاخرى . هذه الاسباب كلها محل نظر ، والواقع أن المشرع أراد أن يضع عن عائق مصلحة الضرائب عبئا ثقيلًا تسببت هي فيه اما للتراخي في العمل ، أو عدم كفاية الايدي العاملة . ولم يكن هناك ما يرر تحصيل المولين وحدهم نتيجة تلك الاخطاء .

والقاعدة التي جاء بها المرسوم بقانون تقضى بربط الضريبة على الايراد

الحكمي ، بدلا من الايراد الفعلي ، وذلك استثناء من القاعدة المقررة في الفصل الخامس من الكتاب الثاني من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ .

وقد سبق للمشرع المصري أن أخذ بقاعدة ربط الضريبة على الايراد الحكمي ، اذ كانت المادة ٥٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تنص على أن يعمل بالتقدير لمدة سنتين ، ولكن المشرع الغى المادة ٥٥ بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٤٤ ، وأبطل كل تهديد رتب عليها لاكثر من سنة واحدة ، واضطرت مصلحة الضرائب أن تعيد التقدير بالنسبة للسنوات التي طبق عليها هذا النص .

ويقتصر سريان قاعدة ربط الضريبة على الايراد الحكمي على الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير ، وبالنسبة للسنوات التي لم يتم فيها ربط نهائي سواء أكان هذا الربط بناء على اتفاق المصلحة والممول على رقم الارباح أو بناء على تقدير للمأمورة أصبح نهائيا لعدم الطعن فيه في الميعاد القانوني ، أو بناء على قرار للجنة التقدير أو لجنة الطعن أصبح نهائيا لعدم الطعن فيه أو بناء على حكم من المحكمة أصبح نهائيا . أما الحالات التي تم فيها الربط بناء على قرار أو حكم لم يصبح نهائيا فانها تسوى وفقا للقاعدة .

واعتبر القانون سنة ١٩٤٧ سنة الاساس فتتخذ الارباح المقدرة عن تلك السنة لربط الضريبة عن السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ ، واذا لم يكن للمول نشاط في سنة ١٩٤٧ أو كان قد وقف فيها عن العمل كانت سنة الاساس هي أول سنة تالية لسنة ١٩٤٧ بدأ فيها نشاطه ، أو استأنه فيها . وتتخذ الارباح الفعلية التي تقدرها مصلحة الضرائب في سنة الاساس المذكورة أساسا لربط الضريبة في السنوات اللاحقة لها حتى سنة ١٩٥١ .

وقد نص القانون على أن تقدم الضريبة المستحقة عن السنة المتخذة أساسا للتقدير لا يؤثر في ذلك ، لان المقصود هو مجرد اتخاذ أرباح تلك السنة أساسا حسابيا لتقدير أرباح السنوات اللاحقة .

وقد أصدرت مصلحة الضرائب تعليمات تفسيرية للمرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه ، جاء فيها أن أحكام المرسوم المذكور تسرى على كل مول تم الربط عليه بطريق التقدير عن سنة ١٩٤٧ أو السنة المالية المنتهية خلالها ١٩٤٦ - ١٩٤٧ حتى ولو كانت لديه دفاتر عن السنوات التالية وأظهرت أرباحا تزيد أو تقل عن سنة الأساس ، وهذا القول محل نظر لانه طبقا لقاعدة سنوية الضريبة (المادة ٣٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) وما تستتبعه من قاعدة استقلال السنوات الضريبية لا تنطبق قاعدة ربط الضريبة على الإيراد الحكمي الا على كل سنة من السنوات ١٩٤٨ الى ١٩٥١ يكون الممول خاضعا فيها أصلا لربط الضريبة بطريق التقدير .

ونصت التعليمات التفسيرية المذكورة على أن الحالات التي صدرت فيها قرارات من لجان الطعن في تاريخ سابق لصدور المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المذكور ، وتنتهي مدة الطعن فيها في تاريخ لاحق لبدء العمل به لا تسرى عليها أحكام المرسوم بقانون المذكور الا اذا طعن فيها صاحب المصلحة أمام المحكمة الابتدائية وفق نص المادة ٥٤ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، واذا لم يطعن في هذه القرارات فتصبح نهائية .

أما الحالات التي صدرت فيها قرارات من لجان الطعن في تاريخ لاحق لصدور المرسوم بقانون المذكور ومخالفة لاحكامه فيتعين الطعن فيها أمام المحكمة الابتدائية .

وفي حالة تعدد نشاط الممول تطبق الفقرة الاولى من المادة الاولى من المرسوم بقانون المشار اليه .

أما في حالة تنوع ذلك النشاط فيطبق نص الفقرة الاولى من المادة الاولى بالنسبة للنشاط الأصلي ويعمل تقدير آخر عن النشاط الجديد ، تتخذ الارباح المقدرة له في أول سنة أساسا للسنوات التالية فيما يختص بهذا النشاط المستجيد .

واذا تغير الشكل القانوني لمنشأة ما ابتداء من سنة ١٩٤٨ بأن أصبحت

شركة بدلا من منشأة فردية أو العكس ، اعتبرت المنشأة الاصلية متوقفة توقفا كلياً من تاريخ حدوث التغيير والسنة التي تتخذ أساسا للتقدير الحكمي هي أول سنة مالية بدأت فيها المنشأة مزاوله نشاطها بشكلها القانوني الجديد .

وفي حالة توقف المنشأة خلال سنة من السنوات التالية لسنة ١٩٤٧ ، وكانت خاضعة لاحكام هذا المرسوم بقانون ، وقامت بتنفيذ ما توجبه عليها المادة ٥٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تحدد أرباح الفترة من تاريخ التوقف قياسا على أرباح المنشأة في سنة ١٩٤٧ بقدر فترة العمل في سنة التوقف ، أما في حالة عدم قيام الممول بالتبليغ في الموعد المقرر قانونا عن التوقف فتحدد أرباحه عن هذه السنة كاملة على أساس سنة ١٩٤٧ .

واذا تنازل الممول عن منشأته لآخر ولم يكن للمتنازل اليه نشاط ما في سنة ١٩٤٧ فيطبق عليه الفقرة الثانية من المادة الاولى من المرسوم بقانون سنة ١٩٤٧ أيضا في التعليمات التفسيرية المشار اليها أنه تطبيقا لنص المادة ٤٥ معدلة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والمرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ يوجه النموذج رقم ١٩ ضرائب يربط الضريبة على أرباح السنوات من ١٩٤٨ حتى سنة ١٩٥١ قياسا على أرباح سنة ١٩٤٧ مع التنويه بأن ذلك طبقا للمرسوم بقانون المذكور ، فاذا أبدى الممول اعتراضا غير منصب على التقدير في حد ذاته يتعين على المأمورية احواله الى لجنة الطعن اذا ما باشر حقه في ذلك .

واذا كان الممول خاسرا في سنة ١٩٤٧ اعتبر خاسرا في جميع السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ وجاز قفل الخسارة الى سنة ١٩٥٢ وما بعدها في حدود ما نصت عليه المادة ٥٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ .

ولو كان الممول خاسرا في سنة ١٩٤٦ فدخلت هذه الخسارة ضمن مصاريف سنة ١٩٤٧ وخصمت من أرباحها كما تفضى بذلك المادة ٥٧ المشار اليها فان ما يتخذ أساسا هو الربح الصافي بعد خصم المصاريف .

والخلاصة أن ربط ضريبة الارباح التجارية والصناعية عن السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ على أساس الارباح المقدرة في سنة ١٩٤٧ اجراء غير عادى لا يتفق مع الاصول السليمة في نظام الضرائب التى تقضى بتحديد الضريبة على أساس أرباح كل سنة على حدة ، كما تظهر من نشاط الممول الحقيقى ، وليس على أساس أرباح حكيمية تستند على سنة معينة بالذات ، وهى أرباح قد تزيد أو تنقص عن أرباح الممول الحقيقية في السنوات التى يتناولها الربط .

(ب) الرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢

اقتصرت الفقرة الاولى من المادة ٩٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على تحديد مدة سقوط حق الحكومة في المطالبة بما هو مستحق لها بمقتضى القانون المذكور ، وتركت باقى الاحكام للقواعد العامة .

وقد ترتب على ذلك خلاف حول التاريخ الذى يبدأ منه هذا التقادم : فقال البعض انه تاريخ تولد الربح أو الايراد الخاضع للضريبة ، وقال البعض الآخر انه تاريخ ايداع الاقرار بالربح وقال فريق ثالث ان المدة لا تبدأ الا بعد انتهاء الاجل الذى حدده المشرع للممولين لتقديم اقرارات أرباحهم ، وذهب فريق رابع الى أن المدة لا تبدأ الا بعد انتهاء آخر أجل حدده المشرع للممولين لتسديد الضريبة من واقع اقراراتهم ، وهناك آراء أخرى تعلق بدء المدة على وقائع مختلفة كربط الضريبة ، أو صدور قرار نهائى بها .

ومنعاً لتضارب الآراء ، أصدر المشرع الرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ الذى أضاف مادة جديدة الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ برقم ٩٧ مكررة ، جاء في الفقرة الاولى منها أن المدة المنصوص عليها في الفقرة الاولى من المادة ٩٧ تبدأ من اليوم التالى لانتهاء الاجل المحدد لتقديم الاقرار المنصوص عليه في المواد ٤٣ و ٤٨ و ٧٥ واعتمد المشرع في ذلك على أنه لا يجوز لمصلحة الضرائب أن تطالب الممول بأية ضريبة الا بعد أن ينتهى الاجل الذى ضربه المشرع للممولين لتقديم تلك الاقرارات التى تربط

الضريبة - بحسب الاصل - على مقتضاها اذا قبلتها المصلحة •

كذلك شجر الخلاف حول الاجراء الذي ينبغي على مصلحة الضرائب اتخاذه لقطع هذا التقادم ، فرأى فريق أن احالة الموضوع الخاص بأحد الممولين الى لجنة التقدير أو لجنة الطعن من شأنه قطع أجل التقادم المذكور ، وذهب فريق آخر الى أن التقادم لا يقطع الا بالتنبيه على الممول باداء ما هو مستحق عليه ، وصدرت أحكام قضائية أخذت بمبدأ آخر من مقتضاه ان اعلان المصلحة للممول بتقدير أرباحه يعتبر اجراءا قاطعا للتقادم •

وقد رأى المشرع استقرارا للامور ، النص على الاجراءات القاطعة للتقادم بالاضافة الى الاجراءات المنصوص عليها في القانون المدني ، فذكر في المادة ٩٧ مكررة فقرة ثانية أنه « علاوة على أسباب قطع التقادم المنصوص عليها في القانون المدني ، تنقطع هذه المدة بالتنبيه على الممول بأداء الضريبة أو بالاحالة الى لجان الطعن •

واختلف أيضا في تاريخ بدء المدة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٩٧ التي تقضى بسقوط حق الممول في المطالبة برد الضرائب المتحصلة منه بغير حق بمضى سنتين ، فقال البعض ان مدة السنتين تبدأ من تاريخ دفع الضريبة أو تحصيلها ، وقال آخرون انها تبدأ من تاريخ اخطار الممول بربط الضريبة وعلمه بمقدارها وفقا لاحكام القانون ولما كانت أحكام القانون توجب على الممولين أداء الضريبة من واقع اقراراتهم ، وقد يخطئ الممول في ذلك أو قد يلتبس عليه مقدار المستحق عليه اذا ما تراكت عليه ضرائب عدة سنوات ، أو حدثت وقائع من شأنها تعديل ربط الضريبة كوقوع خسارة في سنة يجوز نقلها الى سنة تالية ، أو كصدور قرار من لجنة الطعن أو حكم من المحكمة من شأنه تعديل أساس تحصيل الضريبة ، وقد تمر مدة السنتين في أثناء تلك الوقائع ويختلط الامر على الممول فلا يدري على وجه التحديد مقدار ما يعتبر مؤدى بالزيادة في سنة وبالنقص في سنة أخرى،

ولا يجوز في هذه الحالة القول بسريان المدة مع جهل الممول بحقوقه أو التزاماته ، لذلك رأى المشرع تأميناً لحقوق المولين أنفسهم أن تبدأ المدة من تاريخ اخطار الممول بالربط ، فإذا كان قد أدى زيادة على الربط الذي أعلن به ، كان عليه أن يبادر فيطالب بحقه والا كان سكوته مدعاة لسقوط حقه ، وإذا عدل الربط بدأت مدة جديدة من تاريخ اخطاره بالربط المعدل .

ونص المشرع على انقطاع التقادم الذي يسرى ضد الممول بالطلب الذي يرسله الى مصلحة الضرائب بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول برد الزيادة التي أداها ، دون حاجة الى رفع دعوى ، وذلك تسهلاً للمولين (المادة ٩٧ مكرراً - ٣) -

ونص المشرع في المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ أنه « علاوة على الاجراءات المنصوص عليها في المادة الاولى من المرسوم بقانون نفسه ، يعتبر قاطعاً للتقادم : اخطار الممول في المدة من أول يناير سنة ١٩٤٨ الى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٢ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول بعناصر ربط الضريبة ، أو اخطاره في المدة المذكورة بربط الضريبة وفقاً لما يستقر عليه رأى مصلحة الضرائب تطبيقاً للمواد ٤٥ و ٤٧ و ٤٧ مكررة و ٧٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، ويسرى حكم الفقرة الاولى من المادة ٩٧ مكررة المشار اليها في المادة السابقة من هذا القانون على الحالات التي يطبق عليها حكم الفقرة السابقة من هذه المادة » .

(د) القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣

كانت القواعد المتبعة في اجراءات طعون الضرائب التي ترفع أمام المحاكم الابتدائية هي قواعد الاستئناف الواردة في قانون المرافعات ، وقد ترتب على ذلك أن طال أمد المنازعات بين الممول ومصلحة الضرائب أعواماً وصلت في بعض المنازعات الى العشر ، وقد أراد المشرع أن يقصر أمد المنازعات الضريبية ، فأصدر القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣ الذي أضاف مادة جديدة

الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ برقم ٥٤ مكررا بشأن الاجراءات التي تتبع في طعون الضرائب التي ترفع أمام المحاكم الابتدائية .

وقد حددت هذه المادة مواعيد خاصة استثناء من قانون المرافعات فيما يختص بتقديم الطعون واعلانها وايداع المستندات والمذكرات وأعمال الخبرة وتأجيل الجلسات حتى تنتهى المحكمة المعروض أمامها النزاع من الفصل فيه في وقت قصير .

نصت المادة ٥٤ مكررا على ماينى :

« استثناء من أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية يتبع في الطعون التي ترفع أمام المحكمة الابتدائية الاجراءات الآتية :

« (أولا) يرفع الطعن بصحيفة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة ، ويجب أن تشمل عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم ، على بيان القرار المطعون فيه وتاريخه واللجنة التي أصدرته ، ومأمورية الضرائب المختصة ، والاسباب التي بنى عليها الطعن وطلبات الطاعن .

« (ثانيا) على الطاعن أن يقيم طعنه عند تقديم صحيفته الى قلم الكتاب والا كان الطعن باطلا ، وحكمت المحكمة من تلقاء نفسها بطلانه .

« (ثالثا) على الطاعن في الخمسة عشر يوما التالية لتقديم صحيفة الطعن أن يعلن صورة منها الى جميع الخصوم الذين وجه اليهم الطعن ، والا كان باطلا وحكمت المحكمة من تلقاء نفسها بطلانه .

« وعلى قلم المحضرين أن يسلم قلم كتاب المحكمة المختصة صورة صحيفة الطعن المعلقة في اليوم التالي لاعلانها على الاكثر .

« (رابعا) على مصلحة الضرائب خلال خمسة واربعين يوما من تقديم صحيفة الطعن أن تودع قلم كتاب المحكمة المختصة ملف لجنة الطعن وملف الممول الفردي الخاصين بموضوع الطعن .

وهذا النص على جانب كبير من الاهمية اذ يمكن الممول من استيفاء دفاعه بالاطلاع على ملفه الفردي ، وملف لجنة الطعن ، ولاسيما أن القانون قد أعطى لمصلحة الضرائب حق الاطلاع على ماتريد الاطلاع عليه من وثائق وأوراق وقضايا ، يضاف الى ذلك أنه يقضى على سبب من أسباب تأجيل النظر في النزاع لايداع الملف الفردي للممول وملف لجنة الطعن وعلى ماكان يقوم من خلاف حول ذلك بين الممول ومصلحة الضرائب لاسيما وأن المصلحة لم تكن تسارع بتنفيذ قرار المحكمة بضم هذين الملفين مما كان يترتب عليه تأجيل القضية عدة مرات قد تجاوز السنة في مجموعها .

وفي مقابل ذلك يؤخذ على هذا النص أنه لم يذكر جزاء لعدم تقديم المصلحة الملفين في الميعاد ، وأنه جعل مبدأ سريان مدة الايداع من تاريخ تقديم صحيفة الطعن ، وهذا ان استقام عندما تكون مصلحة الضرائب هي الطاعنة فانهلايستقيم اذا كان الممول هو الطاعن ، اذ كيف يبدأ سريان الميعاد في حق المصلحة من تاريخ تقديم الممول صحيفة الطعن لقلم كتاب المحكمة ، وهو اجراء يسبق اعلان المصلحة بمدة قد تصل الى الخمسة عشر يوما(الفقرة « ثالثا » من نفس المادة) .

« (خامسا) على الطاعن خلال ستين يوما من تاريخ تقديم صحيفة الطعن أن يودع قلم كتاب المحكمة المختصة مذكرة بشرح أسباب طعنه والمستندات المؤيدة له ، وألا فلا يجوز قبولها بعد انقضاء هذا الميعاد

ويلاحظ على هذا النص اذا كان الطاعن هو الممول فانه لا يستطيع أن يقدم مذكرته ومستنداته مستوفاة الا بعد الاطلاع على الملف الفردي وملف لجنة الطعن ، وهذان الملفان أجازت الفقرة الرابعة من المادة لمصلحة الضرائب أن تودعهما في خلال خمسة واربعين يوما ، فلا يكون أمام الممول في الحقيقة سوى خمسة عشر يوما لتقديم مذكرته ومستنداته .

« (سادسا) للمطعون عليه أن يودع قلم كتاب المحكمة خلال الخمسة عشر يوما التالية لنهاية المدة المبينة بالفقرة السابقة مذكرة بدفاعه مشفوعة

بالمستندات التي يرى تقديمها ، فإن فعل كان للطاعن في ميعاد خمسة عشر يوما من اقضاء الميعاد المذكور أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها ، وللمطعون عليه أن يودع خلال خمسة عشر يوما أخرى مذكرة بملاحظاته على الرد مشفوعة بما يرى تقديمه من المستندات .

« (سابعاً) بعد اقضاء المواعيد المنصوص عليها في الفقرات السابقة ، وأذا لم يودع المطعون عليه مذكرة بدفاعه في ميعاد خمسة عشر يوما المخول له ، يحدد رئيس المحكمة خلال ثلاثة أيام الجلسة التي ينظر فيها الطعن على ألا يتجاوز تاريخها خمسة عشر يوما . فاذا وقع هذا التاريخ في شهر يوليه أو أغسطس حدد يوم الجلسة خلال شهر سبتمبر

» ويخبر قلم كتاب المحكمة الخصوم بتاريخ الجلسة المحددة بكتاب موصى عليه بعلم الوصول قبل ميعاد انعقادها بثلاثة أيام على الأقل .
« (ثامناً) لا يجوز تأجيل نظر الطعن للمرة واحدة ، ولسبب طارئ لم يكن في الامكان ابدائه من قبل ، ولا يجوز أن تزيد مدة التأجيل على أربعة أسابيع .

« (تاسعاً) اذا قضت المحكمة بنذب خير فلا يجوز أن يزيد الاجل الذي يحدد لايداع الامانة على خمسة عشر يوما أو أنه يزيد الاجل الذي يحدد لايداع تقرير الخير على تسعين يوما .

« كما لا يجوز تأجيل نظر الدعوى بعد ايداع التقرير الا مرة واحدة ولا أن تزيد مدة التأجيل على أربعة أسابيع تقدم خلالها ملاحظات الخصوم على تقرير الخير مشفوعة بالمستندات التي يرون تقديمها » .

يتضح مما سبق أن النظام الذي استحدثه المشرع مقتبس من نظام قاضي التحضير ، ونظام الاجراءات أمام محكمة النقض وأمام محكمة القضاء الاداري .

وبالرغم من رغبة المشرع في حسم المنازعات الضريبية في أقرب وقت

مستطاع ، فانه مازال من الممكن طبقا للمواعيد والاجراءات ألا ينتهى النزاع أمام المحكمة الابتدائية قبل مضي سنة ، وقد ذكر المشرع فى المذكرة الايضاحية للقانون أنه قد راعى عند وضع هذه القواعد جعل المواعيد متناسبة مع الامكانيات العملية لكل من الممول ومصلحة الضرائب والمحكمة أما مواعيد الاستئناف واجراءات نظر الدعوى فيه فلا تزال تخضع لقواعد قانون المرافعات .

المبحث الرابع التيسير على الممولين

(الرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٢ ، والرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٢)

(١) الرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٢ بتقسيط الضرائب

نصت المادة ٦٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على أن « يكون تحصيل الضريبة على أقساط شهرية ، أو كل ثلاثة شهور ، أو كل ستة شهور ، أو دفعة واحدة كل سنة طبقا لما يقرر فى اللائحة التنفيذية » .

ونصت المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور على أنه يجب تسديد الضريبة بالكامل من تاريخ تسلم التنبيه بصدور ورد الربط الى الممول على النموذج رقم ٤ ضرائب ، وعلى أنه يجوز للممول أن يطلب تسديدها على أقساط شهرية أو كل ثلاثة شهور أو كل ستة أشهر ، وذلك بطلب يقدمه الى مأمور الضرائب المختص خلال الخمسة عشر يوما التالية لاستلام التنبيه ، ويحول الطلب فورا الى المدير المحلى مشفوعا برأى المأمور ، ولل مصلحة الحق فى قبول التقسيط أو رفضه ، على أنه لايجوز أن يمتد التقسيط الى عدد من السنوات يزيد على السنوات الضريبية وان تأخر الممول فى تسديد أى قسط يعتبر باقى الاقساط واجب الاداء . وقد انضج

في العمل أن القاعدة المذكورة تصلح في الظروف العادية ، ولكنها لا تصلح في الظروف غير العادية التي قد تتعرض لها الصناعة والتجارة بصفة عامة أو تتعرض لها بعض المؤسسات التجارية أو الصناعية بصفة خاصة .

من ذلك ما تعرضت له المؤسسات الصناعية والتجارية في منطقة القنال من اضطراب مالي عقب الغاء معاهدة سنة ١٩٣٦ ، مما أعجزها عن الوفاء بالضرائب المقسطة في مواعيدها ، وما تعرضت له بعض المؤسسات في القاهرة في حريق ٢٦ يناير سنة ١٩٥٢ من فقدانها رؤوس أموالها كلها أو جلها ، يضاف الى ذلك ما قد يصيب التجارة والصناعة بصفة عامة من كساد لظروف اقتصادية عالمية أو محلية ، ولما كان واجب الدولة أن تعنى بالمحافظة على الاقتصاد القومي كما تعنى بالمحافظة على جباية حقوق الخزنة العامة ، فقد رأى المشرع التيسير على الممولين في اداء الضريبة المطلوبة منهم ، فأصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٥٣ أضاف بمقتضاه فقرة ثانية الى المادة ٦٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ نصت على أنه « اذا طرأت ظروف عامة أو ظروف خاصة بالمول تحول دون تحصيل الضريبة وفقا لحكم الفقرة السابقة جاز لمصلحة الضرائب ، وبأذن من وزير المالية والاقتصاد تقييدها على مدة أطول بحيث لا تزيد على مثلي عدد السنوات الضريبية » .

وأصدر وزير المالية والاقتصاد القرار رقم ٨ لسنة ١٩٥٣ عدل به المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية السابق الاشارة اليها ، فأصبحت تنص على أنه « على الممول أن يفى بالضريبة المستحقة من تاريخ تسلم التنبيه بصدور الورد على النموذج رقم ٤ ضرائب ، وله أن يطلب الترخيص في اداء الضريبة على أقساط شهرية أو كل ثلاثة أشهر أو كل ستة أشهر ، وذلك بطلب يقدم الى مأمور الضرائب المختص في ميعاد لا يجاوز شهرا من تاريخ توقيع الحجز عليه » .

ولا يجوز لمأمور الضرائب تقييد الضريبة على عدد من السنوات يزيد على سنوات استحقاقها الا اذا أثبت الممول أنه عاجز عن الوفاء بالاقساط

المقررة في مواعيدها نتيجة لظروف عامة أو لظروف خاصة به ، وفي هذه الحالة يجوز لمصلحة الضرائب بأذن من وزير المالية والاقتصاد تبسيط الضريبة على مدة أطول بحيث لا تزيد على مثلي عدد السنوات الضريبية .

وإذا تأخر الممول في أداء أى قسط تعتبر باقى الاقساط واجبة الاداء فوراً .

ويلاحظ أن القرار الوزارى رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٣ الصادر فى ١٧ أغسطس قد حذف المادة ٤٨ من الفصل الثانى من الكتاب الرابع من القرار الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٩٣٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ وأضافها الى الكتاب الثانى من القرار المذكور برقم ٢٨ مكرراً .

(ب) المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣ بتناجيل تحصيل الضرائب المستحقة على شركات الملاحة البحرية الاجنبية

نص المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣ على أنه «استثناء من أحكام المواد ١٢، ٤٥، ٤٧، ٤٨، ٥٣، ١٠١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ يؤجل تحصيل الضريبة على القيم المنقولة ، والضريبة على الارباح الصناعية والتجارية المستحقة طبقاً لاحكام ذلك القانون على شركات الملاحة البحرية الاجنبية الى ميعاد يحدد (بقرار من مجلس الوزراء) بشرط أن تقدم هذه الشركات لمصلحة الضرائب الضمانات الكفيلة بتحصيل حق الخزنة كاملاً عند حلول الميعاد المذكور »

وقد عدل القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ ، الخاص بتعديل بعض الاحكام المتعلقة باختصاصات مجلس الوزراء ، هذا النص فاستبدل بقرار مجلس الوزراء قراراً من وزير المالية والاقتصاد لتحديد الميعاد الذى يؤجل اليه تحصيل الضرائب المذكورة

المبحث الخامس

التشريعات التي تقرر بعض حالات الإعفاء من الضريبة

(المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٢

والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٢)

(١) المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ في شأن إعفاء شركات الطيران الأجنبية من بعض الضرائب

رأت الحكومة تشجيعا لشركات الطيران الأجنبية على مرور خطوطها الجوية بالمطارات المصرية أن تعفيها من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على التقييم المنقولة ، فاستصدرت لذلك الغرض المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ ، ولكنه اقتصر على جواز إعفاء تلك الشركات من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فقط ، فقد جاء بالمادة الأولى منه « يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إعفاء شركات الطيران الأجنبية التي تعمل طائراتها في مصر والخارج من ضريبة الأرباح التجارية والصناعية المنصوص عليها في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ إذا قررت الدول التابعة لها هذه الشركات معاملة الشركات المصرية بالمثل » وقد عدل هذا المرسوم بقانون فيما بعد حتى يشمل الإعفاء الضريبة على إيراد رءوس الأموال المنقولة ، فقد صدر القانون رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٣ في ٥ ديسمبر معدلا المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ الى ما يأتي : « يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إعفاء شركات الطيران الأجنبية التي تعمل طائراتها في مصر والخارج من الضريبة على إيراد رءوس الأموال المنقولة المنصوص عليها في البند (أولا) من المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ومن الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية المنصوص عليها في المواد ٣٣٠ و٣٣١ و٣٣٢ من القانون سالف الذكر إذا قررت الدول التابعة لها معاملة الشركات المصرية بالمثل » .

(ب) القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ باتخاذ بعض التدابير الضريبية لدعم الاقتصاد القومي وتنميته

الاعفاء من أداء الضريبة نظام تقرره التشريعات المالية الحديثة ، وتستهدف منه تحقيق أغراض شتى ، تتعدد وتتنوع تبعا لظروف وأحوال كل دولة ، وفي مقدمة هذه الاغراض ، تحقيق العدالة باعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، والاعفاء للاعباء العائلية ، وقد اقتصر المشرع المصرى عليهما ، وعلى الاعفاء بسبب طبيعة المنشأة ، عندما فرض الضريبة على دخل رءوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، ولم يشأ أن يتوسع في الاعفاءات حتى لا يؤثر على حصيلة الضرائب النوعية التي استهدف من فرضها أول ما استهدف ، تدير موارد جديدة للخزانة العامة ، لمواجهة التوسع في الاتفاق الذي استلزمه النهوض بمرافق البلاد الاقتصادية والاجتماعية .

على أن الضريبة ليست وسيلة لجلب المال الى الخزانة العامة فحسب، بل هي كذلك وسيلة لتوجيه السياسة الاقتصادية ، ولا يكون النهوض بمرافق البلاد الاجتماعية والاقتصادية عن طريق الاتفاق العام فقط ، وانما يكون أيضا أيضا عن طريق الانتفاع برءوس الاموال ، والعمل على اجتذابها وتوظيف الفائض والمخدر من الاموال ، وتشيرها في مشروعات التنمية الاقتصادية ، لخلق صناعات جديدة ، والنهوض بالصناعات القائمة ، ورفع مستواها ، وزيادة انتاجها ، بذلك يزداد الدخل القومي وينمو ، وبزيادة الانتاج يتاح للدولة زيادة دخلها ، وزيادة مقدرتها على الاتفاق ، مما يؤدي الى رفع مستوى معيشة الشعب .

ذلك هو الهدف الذي رعى اليه المشرع عندما أصدر القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ مقررأ أحوالا جديدة للاعفاء من أداء الضريبة ، اذ قصد من هذا الاعفاء دعم الاقتصاد المصرى وتنميته وتشجيع زيادة الانتاج ورفع مستواه .

وقد قصر الانتفاع بهذا الاعفاء على شركات الاموال وحدها ، دون الشركات غير المساهمة والافراد ، لانها أقدر من غيرها على تحقيق ما استهدفه المشرع من مقاصد ، وتشجيعا على قيام هذا النوع من الشركات .

وقد نص القانون على ثلاثة أحوال للاعفاء من أداء الضريبة :

(الحالة الاولى) هي المنصوص عليها في المادة الاولى من القانون ، التي أجازت اغفاء شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم التي تؤسس بعد تاريخ العمل بالقانون ، من أداء الضريبة اذا كان غرضها انشاء واستغلال مشروع جديد لازم لدعم الاقتصاد القومي وتنميته ، سواء أكان ذلك عن طريق الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنادق أو استصلاح الاراضي البور ، وهي أنواع النشاط التي تحتاج اليها البلاد أكثر من غيرها في الوقت الحاضر ، وقد عددها القانون على سبيل الحصر منعا لكل لبس ، وطبقا لهذا النص لا ينتفع بالاعفاء شركات الاموال القائمة وقت العمل بالقانون ، لان المقصود هو تكوين شركات جديدة تحقق الاغراض السابقة ، وكذلك لا ينطبق النص على الشركات غير المساهمة أو المنشآت الفردية القائمة وقت العمل بالقانون اذا صفت أو فسخت أو حلت أو اقتصت لاي سبب من الاسباب ، ثم تحولت بعد ذلك أو تأسست من جديد في شكل شركة أموال جديدة ، وبذلك سد المشرع الطريق في وجه كل تحايل للاستفادة من الاعفاء في غير الاحوال التي أرادها .

وبينت المادة الثالثة من القانون نوع الضريبة التي يجوز الاعفاء من أدائها في هذه الحالة وهي الضريبة على الارباح التجارية والصناعية المقررة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، والضريبة على القيم المنقولة المنصوص عليها في الفقرة الاولى من المادة الاولى ، وفي المادة الحادية عشرة من القانون المذكور ، ونصت على أن الاعفاء يسرى لمدة سبع سنوات تبدأ من تاريخ صدور مرسوم الشركة المساهمة أو من تاريخ اتمام اجراءات شهر شركة التوصية وفقا لاحكام قانون التجارة ، وقد اختيرت مدة السبع سنوات

لان شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم الجديدة قد يعترضها عند بدء عملها بعض الصعاب ولانها تحتاج الى وقت طويل نسبيا حتى يتيسر لها الحصول على ربح معقول .

(الحالة الثانية) هي المقررة في المادة الثانية من القانون التي أجازت اعفاء شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم القائمة وقت العمل بالقانون ، اذا استحدثت عن طريق زيادة رأس مالها باكتساب تقدي جديد انشاءات يكون الغرض منها ما هو منصوص عليه بالمادة الاولى وذلك تشجيعا لهذه الشركات على زيادة رأس مالها بأموال جديدة تدور في مخاطر المشروعات المذكورة في المادة الاولى حتى يزداد انتاجها ، وتحقيقا للمساواة بينها وبين الشركات الجديدة ، اذ ليس من العدل أن تفيد من الاعفاء الشركات الجديدة ، ولا تفيد منه الشركات القائمة اذا قامت بالمشروعات ذاتها المبينة في المادة الاولى ، وانما اشترط المشرع أن يكون ذلك عن طريق زيادة رأس مالها ، ومن الطبيعي أن تكون هذه الزيادة باكتساب تقدي جديد ، فلا يعتد بأية طريقة أخرى ، كما لا ينطبق النص على أية زيادة عن غير طريق الاكتساب الجديد ، كتقديم حصة عينية ، أو تحويل الاحتياطيات الى أسهم ، أو تحويل حصص التأسيس أو ديون الشركة الى أسهم أو غير ذلك .

وغنى عن البيان أنه لا يعتد بأية زيادة في رأس المال عن طريق اكتساب جديد ، قبل الوفاء بكل قيمة الاسهم السابق اصدارها .

وحددت المادة الرابعة من القانون نوع الضريبة التي يسرى عليها الاعفاء وهي نفس الضرائب المشار اليها في الفقرة الاولى من المادة الثالثة من القانون على أن يكون الاعفاء بنسبة مقدار الزيادة المدفوعة في رأس المال ابي مجموع رأس المال المدفوع ، وبينت أن الاعفاء يسرى لمدة خمس سنوات تبدأ بعد مضي سنتين من تاريخ دفع قيمة الاكتساب الجديد بزيادة رأس المال .

(الحالة الثالثة) نصت عليها المادة الخامسة من القانون ، وهي تجيز اعفاء شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم التي يكون نشاطها الرئيسي في الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنادق أو استصلاح الاراضي البور من أداء نصف الضريبة على الارباح التجارية والصناعية التي تستحق الاداء وفقا لاحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على أرباحها السنوية غير الموزعة . وذلك ابتداء من السنة المالية التي تختم بعد تاريخ العمل بالقانون ، والغرض من ذلك التشجيع على زيادة رأس المال المستثمر وتقوية المركز المالي للشركات .

ونص القانون في المادة السابعة منه على أن الاعفاءات السابقة لا تمتد الى الضريبة العامة على اليراد ، المقررة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وبذلك منع كل لبس .

وقد بينت باقى مواد القانون الطريقة التي يتم بها الاعفاء ، فذكرت المادة السادسة أنه يكون بقرار من وزير المالية والاقتصاد ، بناء على توصية من لجنة بوزارة المالية والاقتصاد رؤى في تشكيلها ان تمثل فيها وزارة التجارة والصناعة ، والمجلس الدائم لتنمية الاقتصاد القومي (هكذا نصت المادة ٨ والمقصود المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي الذي أنشئ بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢) ويصدر بتشكيلها وينظم أعمالها قرار من مجلس الوزراء ، وجعل من اختصاصها : (١) الموافقة على اعتبار مشروع الشركة جديدا ولازما لدعم الاقتصاد القومي وتنميته ، (٢) اعتماد أنواع الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنادق أو استصلاح الاراضي البور المشار اليها في القانون ، (٣) التوصية بالاعفاء من أداء الضرائب بعد التثبت من استيفاء الشروط المنصوص عليها في هذا القانون (م ٨) .

ونصت المادة ٩ من القانون على حق وزير المالية والاقتصاد في اسقاط الاعفاء السابق منحه لاية شركة تكون قد أخلت بأحكام هذا القانون ،

وذلك بعد أخذ رأى اللجنة المشار إليها •

ونظرا للاعتبارات الخاصة التى تلازم الاعفاء من أداء الضريبة ، وأثرها على حقوق الخزنة ، واتصالها بسياسة الدولة الاقتصادية ، نص فى القانون (م ١٠) على أن قرارات وزير المالية والاقتصاد الصادرة وفقا لاحكامه تكون نهائية ولا يجوز الطعن فيها لاي سبب من الاسباب أمام أية جهة من الجهات •

وبينت المادة ١١ أن على من يريد الانتفاع بأحكام القانون أن يقدم للجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ طلبا بالاعفاء وفقا للشروط والاوزاع التى تحدد بقرار من وزير المالية والاقتصاد ، وأنه على اللجنة أن تبدى رأيها فى شأنه خلال أربعة أشهر من تقديم الطلب •

محمود رياض عطية

النظام الإدارى المحلى فى دستورنا الجديد (١)

المركزية واللامركزية الإدارية - أهداف اللامركزية - الى أى حد يجوز لنا
الآخذ فى مصر بنظام اللامركزية الإدارية

للدكتور محمد فؤاد مهنا

استاذ القانون الإدارى بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

تمهيد

وجوب النص على أسس التنظيم الإدارى فى الدستور الجديد
تسير الدساتير الحديثة فى تطورها فى اتجاه واحد لا يكاد يختلف فى
دولة عن الأخرى .

فقد كان واضعوا الدساتير فى الزمن الماضى يكتفون بتضمين الدستور
المبادئ والقواعد الأساسية المتعلقة بنظام الدولة السياسى . ولكنهم فى
عصرنا الحاضر يحرصون على تضمين الدستور جميع المبادئ والقواعد
الأساسية التى يقوم عليها بناء الدولة من جميع النواحي السياسية والإدارية
والقضائية والاقتصادية والاجتماعية . ولهذا فإننا لانعدو الحقيقة اذا قلنا
أن الدستور فى الدولة الحديثة أصبح يشمل مجموعة دساتير ، فهو فى نفس
الوقت دستور سياسى ودستور إدارى ودستور قضائى ودستور اقتصادى
ودستور اجتماعى .

ويعنينا فى هذا المقام من القواعد التى تنص عليها الدساتير فى العصر
الحديث تلك التى تتعلق بالنظام الإدارى .

فأهمية الجهاز الإدارى (أو السلطة الإدارية) فى الدولة الحديثة تكاد
تتوق أهمية الجهاز السياسى (أو السلطة السياسية) وعلى الأخص فى
النظام البرلمانى لأن السلطة السياسية ممثلة فى البرلمان ومجلس الوزراء
وإن كانت هى التى تحدد أهداف الدولة وترسم السياسة العامة والخطوط
الرئيسية لتحقيق هذه الأهداف إلا أن السلطة الإدارية هى التى تتولى
وضع هذه السياسة العامة موضع التنفيذ .

(١) محاضرة أقيمت بدار جمعية الشبان المسلمين بالإسكندرية مساء
الاثنين ١٨ جمادى الآخرة سنة ١٣٧٣ - ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٤ .

ووظيفة السلطة الادارية تشمل ادارة المرافق العامة وتنظيمها وصيانة النظام العام وتقديم الخدمات العامة التى يطلبها الجمهور ، وهى لهذا أقرب الى حس الجمهور وشعوره وأقوى تأثيرا فى نفسه من السلطة السياسية التى تقتصر وظيفتها على وضع التشريعات ورسم السياسة العامة .

والسلطة الادارية من جهة أخرى مستقرة دائمة بعكس السلطة السياسية . فحياة البرلمان موقوتة وحياة الوزارة خاضعة لتيارات السياسة الحزبية .

أما الجهاز الادارى فلا يتأثر باقضاء حياة البرلمان أو الوزارة كما لا يتأثر بالاعاصير السياسية والاضرابات التى قد تطيح بالجهاز السياسى كله ، ولكنه يبقى برغم هذه الظروف قائما يعمل فى ثبات واستمرار . واليه وحده يرجع الفضل فى حفظ كيان الدولة ابان الازمات والاعاصير السياسية .

ومن هنا تبرز الحاجة الى النص فى الدستور على المبادئ الاساسية للنظام الادارى لكى يوفر للدولة جهازا اداريا سليما صالحا للقيام بالمهام الاساسية الملقاة على عاتقه ونضمن لهذا الجهاز سيرا منتظما فى تحقيق أهدافه بعيدا عن تيارات السياسة الحزبية وتقلباتها .

وقد كان فساد جهازنا الادارى وضعفه وسوء تنظيمه هو علة تعثر خطى الاصلاح عندنا فى ما مضى من الزمان .

واليوم والبلاد تعد دستورها الجديد أصبحت الفرصة مواتية لنقيم دعائم نظامنا الادارى على أسس ثابتة سليمة وذلك بتضمين الدستور المبادئ الاساسية للتنظيم الادارى الذى نرجوه .

والتنظيم الادارى العام يشمل أمرين تنظيم الادارة المركزية وتنظيم الادارة المحلية .

وتنظيم الادارة المركزية يشمل تنظيم السلطة الادارية العليا أى تنظيم
الوزارات والمصالح والادارات العامة القائمة فى عاصمة القطر •

أما تنظيم الادارة المحلية فيشمل تنظيم الهيئات والمصالح والادارات
التي تتولى ادارة المرافق العامة فى لاقاليم والمدن والقرى •

وهذه الهيئات والادارات قد تكون مجرد فروع للسلطة المركزية العليا
وقد تكون هيئات ادارية مستقلة تبعا لما اذا كان النظام الإدارى مركزيا
أو لا مركزيا •

وقد أصبح تنظيم الاداة الحكومية فى الوقت الحاضر علما له مبادئ
وقوانين ثابتة معروفة يتعين الرجوع اليها فى تنظيم الدولة فى العصر
الحديث •

ولا يدخل بحث تنظيم الادارة المركزية فى موضوع هذه المحاضرة
ولكننا نرجو أن توفق لجنة الدستور وأن يوفق المختصون لارساء قواعد
تنظيم الجهاز الإدارى المركزى على الاسس السليمة التي ابتكرها على
التنظيم الحديث •

أما تنظيم الادارة المحلية وهى موضوع هذه المحاضرة فهو فى الوقت
الحاضر مثار اهتمام كثير من الهيئات فى مصر لما له من صلة وثيقة بالقرية
المصرية التي يعتبرها الكثيرون مركز الاصلاح فى ريف مصر الذى يسكنه
٧١ر٦ ٪ من مجموع سكان القطر •

فلجنة الدستور معنية اليوم أشد العناية بتنظيم الادارة المحلية ، وقد
شكلت لهذا الغرض لجنة فرعية سميت باسم لجنة الادارة اللامركزية •
وبذلت هذه اللجنة جهودا موفقة فى بحث هذا الموضوع واتهمت الى اقتراح
مواد الدستور الخاصة بتنظيم الادارة اللامركزية •

واللجنة التي شكلت بالمرسوم الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢
لدراسة الانظمة الحكومية والتي عرفت باسم لجنة تنظيم الاداة الحكومية

عنيت أيضا ببحث هذا الموضوع ودراسته وقدمت للجهات المختصة مشروع قانونين أحدهما خاص بالمجالس البلدية والثاني خاص بنظام العمد والمشايخ .

والشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية التي أشرف بعضويتها تقوم في الوقت الحاضر بدراسات وبحوث جدية في هذا الموضوع على ضوء مبادئ علم التنظيم الحديث .

ومجلس الخدمات العامة يعنى أيضا بدراسة شئون القرية ونظامها الادارى .

وقد عنيت شخصا من زمن بدراسة النظام الادارى المحلى فى بلادنا بوصفى أحد أبناء ريف مصر الذين عرفوا حقيقة أحواله . ويسرنى أن أتهمز هذه الفرصة التى أتاحتها لى جمعية الشبان المسلمين لاقدم لحضراتكم ثمرة هذه الدراسات .

تحديد المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية

يختلف الاسلوب الذى يتبع فى ادارة المرافق العامة فى الاقاليم والمدن والقرى فى كل دولة باختلاف النظام الادارى القائم فيها ، هل هو نظام المركزية الادارية ؟ أو نظام اللامركزية الادارية ؟ .

وقبل أن نحدد الاسلوب الذى يحسن اتباعه فى ادارة المرافق العامة نرى أن نبدأ أولا بتحديد المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية .

يقصد بالمركزية بمعناها العام جمع وتركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة فى جميع أجزاء الدولة بحيث لا يوجد فى الدولة الا سلطة واحدة تتولى جميع وظائف الدولة بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها خاضعين لسلطانها خضوعا تاما .

والمركزية بهذا المعنى قد تكون مركزية سياسية يقصد بها جمع وتركيز السلطات السياسية في الدولة كلها في يد هيئة رئيسية واحدة .

وقد تكون مركزية إدارية يقصد بها توحيد السلطة الإدارية فقط في يد هيئة رئيسية واحدة ، ويشمل ذلك توحيد وتركيز سلطة إدارة وتوجيه القوات المسلحة في الدولة بجميع أنواعها وسلطة إدارة وتنظيم المرافق العامة وصيانة النظام وإصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها وسلطة التعيين في الوظائف العامة .

أما اللامركزية بمعناها العام فيقصد بها أن تتعدد السلطات ذات النوع الواحد في الدولة الواحدة فلا يكون في الدولة سلطة واحدة من كل نوع من أنواع السلطات العامة المعروفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وإنما يوجد من كل نوع منها أكثر من سلطة واحدة .

واللامركزية قد تكون لامركزية سياسية إذا تناول التعدد السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وفي هذه الحالة تهقد الدولة التي تتعدد فيها هذه السلطات وحدتها وتنحول إلى دولة مركبة تتكون من عدة دول لكل منها سلطاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية وفوقها جميعا تقوم الدولة الاتحادية بسلطاتها الثلاث كذلك ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً . وليس هذا النوع من اللامركزية محل بحث هنا فنكتفى بالنسبة له بهذه الإشارة .

أما الذى يعنينا فهو اللامركزية الإدارية وهي توجد حيث يتناول التعدد السلطة الإدارية وحدها وفي هذه الحالة لا يوجد في الدولة سوى سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة بينما تتعدد فيها السلطات الإدارية .

ففي الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية توجد سلطة إدارية مركزية وإلى جانب هذه السلطة المركزية توجد سلطات إدارية أخرى تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتعتبر أشخاصا إدارية عامة تتمتع بجزء مما

يتمتع به الشخص الادارى المركزى وهو الدولة من حقوق وامتيازات •
وهذه الاشخاص الادارية قد تكون أشخاصا محلية كالمديريات والمدن
والقرى ، وقد تكون أشخاصا مرفقية كالجامعات فى مصر مثلا •
ويتكون نظام اللامركزية الادارية من عنصرين أساسيين :

الاول استقلال الاشخاص الادارية المحلية أو المرفقية عن الشخص
الادارى المركزى وهو الدولة بمعنى أن يكون لكل شخص ادارى
اختصاصات ادارية يباشرها بنفسه على وجه الاستقلال بمحض ارادته وأن
يكون له الدور الرئيسى فى ادارة المرافق العامة التى تدخل فى اختصاصه •
والثانى استقلال الاعضاء الذين يمثلون هذه الاشخاص الادارية عن
السلطة الادارية المركزية بمعنى أن لا يكونوا خاضعين فى مباشرة اختصاصاتهم
لاوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها •

وأهم ما يميز اللامركزية الادارية أنها تحفظ للدولة وحدتها السياسية
وتفرض على الهيئات الادارية المستقلة من القيود ما يصون هذه الوحدة •
فبالرغم من وجود سلطات ادارية متعددة داخل الدولة يظل التشريع
موحدا كما يظل القضاء موحدا بل تظل السياسة الادارية العامة فى الوحدات
الادارية المختلفة •

وإذا كان تعدد السلطات الادارية فى ظل نظام اللامركزية الادارية يقتضى
توزيع الاختصاصات الادارية بين هذه السلطات المتعددة فإن هذا ليس معناه
أن تستقل كل سلطة منها على وجه الافراد بادارة جميع المرافق فى المحيط
المحلى الذى تعمل فيه القرية أو المدينة أو المديرية وانما الامر على العكس •
فان للسلطة المركزية فى النظام اللامركزى حق مباشرة بعض الاختصاصات
فى دائرة عمل السلطات اللامركزية • ويتربط على هذا أن السكان فى كل
مديرية أو مدينة أو قرية يخضعون فى نفس الوقت للسلطتين اللامركزية
والمركزية كل منها فى حدود اختصاصه •

واشترك جميع السكان فى جميع أجزاء الدولة فى الخضوع للسلطة المركزية يعتبر عاملا أساسيا فى صيانة وحدة الدولة فى ظل نظام اللامركزية الادارية •

وثمة عامل آخر له خطره فى صيانة وحدة الدولة وهو الرقابة الادارية التى تفرضها السلطة المركزية على الوحدات الادارية المستقلة والتى يطلق عليها الفقه الفرنسى اسم الوصاية الادارية •

ولهذا فان الوصاية الادارية على الوحدات الادارية المستقلة تعتبر باتفاق جميع الفقهاء عنصرا لازما للامركزية الادارية يكملها ولا يتعارض معها •

مبررات المركزية واللامركزية الادارية

هذه هى حقيقة المركزية واللامركزية الادارية كما يعرفها الفقه الادارى الحديث ولكل من النظامين مزايا وعيوب ولكل منهما أنصار يدافعون عنه ويبررون مزاياه •

فيقول أنصار المركزية :

أولا - أن خضوع جميع أجزاء الدولة لسلطة واحدة يضمن لها القوة والنفوذ والسلطان ، اذ يسهل على السلطة المركزية تجنيد الجيوش وقوات الامن وتمويلها وتوجيهها لتحقيق أهدافها فى الدفاع عن كيان الدولة فى الداخل والخارج فى كل الاوقات •

وتأسيسا على هذا يقولون أن عدم صلاحية نظام اللامركزية الادارية يبدو أكثر وضوحا فى أوقات الازمات والحروب لما تستلزمه مثل هذه الظروف من تركيز قوى الدولة لمقاومة قسوة الظروف أو قوة العدو •

ثانيا - أن نظام المركزية يحقق للدولة أحسن الاساليب الادارية ويضمن

للمرافق العامة سيرا منظما ووفرة في الانتاج بأقل التكاليف لانه يمكن في ظل هذا النظام انشاء مرافق عامة يشمل نشاطها جميع أجزاء الدولة . والمعروف أن المشروعات النواحدة النطاق - بعكس المشروعات الصغيرة - يسهل تزويدها بالموظفين الكفاء والاموال اللازمة للانتاج . ويتوافر هذه العناصر اللازمة لكل مشروع انتاجي يصبح في مقدور المرفق أن يقدم للجمهور أحسن الخدمات بأقل التكاليف .

ومن جهة أخرى يوفر نظام المركزية للدولة اداة ادارية نزيهة غير متحيزة لان تركيز السلطة في يد هيئة ادارية عليها يجعلها في مأمن من التأثير بالعوامل المحلية والصلات الشخصية .

وتأسيسا على هذا يقولون أن اللامركزية الادارية لاتصلح لتنفيذ البرامج الاصلاحية الكبرى التي توضع للنهوض بمرافق الدولة في الحالات التي تستلزم مثل هذا الاصلاح الشامل لان اعادة بناء الدولة على أسس جديدة يحتاج الى تركيز قوى الدولة ومواردها لتحقيق هذا الغرض .

ثالثا - ويقولون أخيرا أن المركزية تلائم الاتجاهات الديموقراطية الحديثة لان مبدأ الحريات الفردية الذي يكفله النظام الديموقراطي يقوى في نفوس الافراد نزعة الحرص على المصالح الشخصية فيعملون متأثرين بهذه النزعة على انشاء النقابات لحماية مصالحهم الخاصة ، وبانتشار النقابات في الدولة تطغى المصالح الطائفية على المصلحة العامة مع ما في ذلك من خطر ظاهر على قوة الدولة وسلامتها ، ونظام المركزية الادارية يكفل مقاومة هذا الاتجاه ويحقق التوازن بين المصالح الخاصة التي تحميها النقابات والمصلحة العامة التي تحميها السلطة المركزية .

ويقول أنصار اللامركزية الادارية :

أولا - ان تركيز السلطة في يد فرد واحد أو هيئة واحدة يجعل الموظفين الذين يتولون ادارة المرافق العامة مجرد أدوات في يد الرئيس

يعملون بأمره وتوجيهه دون أن يكون لهم رأى وإرادة فيما يباشرون من أعمال وهذا يعدم فى قوسهم ملكة الابتكار وروح الاهتمام بأعمالهم ، وفى هذا من الضرر على سير المرافق العامة ما لا يخفى .

ثانياً - أن تركيز العمل الإدارى فى يد سلطة عليا واحدة يعقد الاجراءات ويعطل سير العمل الإدارى ويزيد فى نطاق عمل السلطة المركزية الى حد تصبح معه عاجزة عن أداء واجباتها على الوجه الاكمل .

ثالثاً - ويقولون أخيراً أن اللامركزية الادارية تساير الروح والمبادئ الديمقراطية التى تقضى بمنح الشعوب حق حكم نفسها بنفسها . فهى تكل الى أهالى كل اقليم أو بلدة حق ادارة شئونهم بأنفسهم ، وأهالى كل إقليم أو بلدة أعرف بحاجاتهم من غيرهم وهم بلا منازع أقدر من غيرهم على ادارة شئونهم بطريقة أكثر ملاءمة لمصالحهم المحلية .

ويلاحظ أن كلا من أنصار المركزية واللامركزية يغالى فى إبراز عيوب النظام الذى يعارضه الى حد يخرج عن دائرة الحقائق المسلم بها إذ الواقع أن العيوب التى نسبت الى المركزية الادارية هى عيوب المركزية المطلقة وأنه يوجد فى اطار المركزية صورة تبدو خالية من هذه العيوب وهى صورة عدم التركيز الإدارى concentration وهى الصورة العملية التى يمكن أن تتخذها المركزية لنفسها فى العصر الحديث .

وكذلك تكاد العيوب التى تنسب الى اللامركزية تفقد أهميتها ان لم تفقد الاساس الذى قامت عليه فى الصورة التى تفتقر فيها اللامركزية برقابة جدية من جانب السلطة المركزية على السلطات الادارية المستقلة .

بعض الحقائق العلمية المسلم بها

الآن وقد حددنا المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية وعرفنا مزايا

وعيوب كل من النظامين تفه لحظة لتساءل أى النظامين أفضل ، وأى النظامين يصلح للتطبيق فى بلادنا ؟

قبل أن نجيب على هذا السؤال يحسن أن نستعرض بعض الحقائق العلمية المسلم بها فى هذا الشأن ونشير الى تجارب الدول التى سبقتنا فى ميدان التنظيم الادارى لعلنا نجد فى هذه الحقائق وتلك التجارب ما قد يلقى على الموضوع كله بعض الضوء الذى يميننا على الوصول الى رأى السليم .

وتلخص الحقائق العلمية المسلم بها فى هذا الشأن فيما يلى :

أولاً - أن نشوء اللامركزية الادارية لم يكن مبعثه الرغبة فى تحسين أساليب الادارة ، فليست اللامركزية الادارية باتفاق الآراء أحسن الاساليب الادارية ، وما من شك فى أن المركزية تفضلها من وجهة النظر الادارية البحتة .

والحقيقة التى لا تحتمل النزاع أن اللامركزية نشأت تحت تأثير عوامل سياسية ودستورية مبعثها انتشار الروح الديمقراطية وأنها نشأت لتحقيق أهداف سياسية استجابة لرغبة الشعوب فى حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديموقراطى .

ثانياً - أنه بالرغم من أن بواغ وأهداف اللامركزية فى أول نشأتها هى بواغ وأهداف سياسية أو دستورية الا أنها بطبيعتها نظام ادارى ، وهى بحكم طبيعتها هذه يطلب منها أن تحقق الهدف الطبيعى لكل نظام ادارى وهو أن توفر للدولة أداة ادارية سليمة صالحة لادارة المرافق العامة بطريقة تكفل تقديم أحسن الخدمات للجمهور بأقل التكاليف .

ومن هنا يتبين أن اللامركزية الادارية بحكم نشأتها وطبيعتها هدفين :
الاول هدف سياسى وهو تحقيق الفكرة الديموقراطية بتمكين الاهالى فى الاقاليم والمدن من ادارة شئونهم بأنفسهم .

والثانى هدف ادارى وهو أن توفر للدولة فى الاقاليم والمدن جهازاً

إداريا سليما صالحا لتقديم أحسن الخدمات بأقل التكاليف •

والحقيقة العلمية الثانية المسلم بها أن الوظيفة الإدارية في الوقت الحاضر وبعد أن امتد نشاط الدولة وغيرها من السلطات الإدارية اللامركزية الى الميدان الاقتصادي والاجتماعي لم تعد كما كانت في الماضي وظيفة سهلة الاداء ولكنها على العكس وظيفة ذات اختصاصات معقدة متشعبة وهي لذلك تتطلب فيمن يتولاها درجة عالية من الكفاية والخبرة •

ثالثا - وأخيرا ان الانتخاب لا يمكن أن يوصل الى اختيار الاشخاص الصالحين لتولى الوظيفة الإدارية في الوقت الحاضر •

نتائج تجارب الدول في ميدان التنظيم الإداري

أما نتائج تجارب الدول التي سبقتنا في ميدان التنظيم الإداري فيمكن تلخيصها فيما يلي :

أولا - أنه لا يكاد يوجد في الوقت الحاضر دولة من الدول المتقدمة لاتأخذ بنظام اللامركزية الإدارية •

ثانيا - أن جميع الدول التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية تخضع الوحدات الإدارية المستقلة لرقابة السلطة المركزية بقصد ضمان حسن سير الادارة اللامركزية وصيانة وحدة الدولة • ويكفى أن نشير هنا الى أمرين لهما دلالة قاطعة في هذا الصدد :

الاول أن الوحدات الإدارية المستقلة في انجلترا نشأت قبل أن ينشأ النظام البرلماني وقبل أن يوجد مجلس النواب ومجلس اللوردات بمئات السنين وأنها ولدت بطبيعتها متمتعة بحريتها الكاملة لاتكاد تربطها صلة خضوع بالسلطة المركزية وظلت كذلك الى أواخر القرن الثامن عشر •

ومع ذلك فمنذ أواخر هذا القرن (الثامن عشر) بدأت السلطة المركزية ممثلة في الوزارات المختلفة تفرض رقابتها على هذه الوحدات ، وظل نطاق

هذه الرقابة يزداد مع الزمن في خطوات متتابعة حتى أصبحت تشمل في الوقت الحاضر حق التصديق على ما تصدره السلطات المحلية من لوائح وقرارات وما تضعه من مشروعات وما تعقده من قروض ، وحق اجبار السلطات المحلية على تنفيذ الواجبات التي يفرضها القانون ، وحق التفتيش على أعمالها وحساباتها واجبار أعضاء المجالس المحلية على سداد ما يكونون قد قرروا صرفه خطأ من خزانة المجلس .

بل وصل مدى الرقابة التي تفرضها الوزارات المختصة الى حد اجبار الوحدات المستقلة على تنفيذ البرامج التي تضعها السلطة المركزية مستخدمة في سبيل تحقيق هذا الغرض نظام الاعانات المالية التي تمنح لهذه المجالس .

الثاني أن الوحدات الادارية المحلية في أمريكا ولو أنها تعتبر من الناحية القانونية تابعة لحكومات الولايات لا للحكومة الاتحادية ، ولو أنها لا تنشأ الا بقانون يصدر عن حكومة كل ولاية . وكان يجب تبعا لذلك أن تكون مقطوعة الصلة بالحكومة الاتحادية وأن تكون الرقابة عليها من اختصاص حكومة الولاية التي تتبعها دون غيرها ، الا أن التطور الحديث في حياة هذه الوحدات قد غير من هذه الاوضاع الى حد كبير فقد جرى العمل أخيرا على أن لا تكتفى الحكومات الاتحادية بمنح الاعانات المالية لحكومات الولايات ثم تترك لهذه الاخيرة اعانة الوحدات المحلية التابعة لها ولكنها تمنح الاعانات المالية للبلديات مباشرة ، وعن طريق هذه الاعانات أخذت تفرض رقابتها عليها بل وتمهد اليها بتنفيذ المشروعات الاصلاحية العامة وفق البرامج التي تعده لها نظير ما تمنحه لها من اعانات مالية .

وقد أصبح هذا الاجراء عاما وعاديا بحيث أصبح ينظر الى الحكومة الاتحادية في أمريكا بوصفها بنك البلديات . ويعبر الكاتب الامريكيون عن هذا المعنى بكلمتهم المشهورة Uncle Sam, Municipal Banker

ثالثا — ان الوحدات الصغيرة فقدت أهميتها في معظم الدول وأصبح

بقاؤها مثار انتقاد شديد في كثير من الدول وعلى الاخص في انجلترا وفرنسا وبلجيكا وهولندا لضعف امكانياتها وعجزها عن أداء الخدمات التي تتطلبها الجمهور في العصر الحديث . وقد عالجت انجلترا هذه الحالة عن طريق نقل كثير من الاختصاصات التي كانت مقررّة للوحدات الصغيرة الى الوحدات الكبيرة التي تستطيع مباشرتها .

ويقول فقهاء الانجليز أن قلة أهمية الوحدات الصغيرة عندهم وضعف أثرها في الحياة المحلية يرجع الى ضعف مواردها وصغر حجمها وقلة عدد سكانها .

وفي هذا المعنى يقول Hasluck في كتابه Local government

in England طبعة سنة ١٩٤٨

« Under modern conditions, the existence of separate borough police forces in the tiny municipal boroughs which owe their rank in the municipal hierarchy merely to historic celebrity becomes absurd ».

رابعا - ان الاتجاه الحديث في معظم الدول يميل نحو توسيع اختصاصات السلطة المركزية على حساب السلطات المحلية عن طريق اضافة صفة المرافق القومية على كثير من المرافق التي كانت تعتبر قبلا مرافق محلية .

خامسا - ان عمل المجالس المنتخبة يقتصر في جميع الدول على المداولة في الشؤون الادارية واصدار القرارات . أما العمل التنفيذي أو بعبارة أدق مباشرة شؤون الادارة الفعلية فيتولاها أما لجان محددة العدد كما هو الحال في انجلترا أو لجان محددة العدد بالاشتراك مع الرئيس التنفيذي كما هو الحال في هولندا وبلجيكا ، أو عضو تنفيذي معين من قبل السلطة المركزية كما هو الحال في فرنسا .

والعمل التنفيذي الذي يقصده هنا يشمل الاشراف الفعلي على شئون

الموظفين واعداد الميزانية وتنفيذها باصدار أوامر الصرف واتخاذ اجراءات تحصيل الايرادات وتنفيذ المشروعات التى يقرها المجلس والتعاقد مع الغير وعقد القروض ورفع الدعاوى باسم الوحدة المحلية والدفاع عنها أمام القضاء • وعلى وجه العموم اتخاذ كل الاجراءات التى يستلزمها تنفيذ قرارات المجلس المحلى •

ووضع سلطة التنفيذ فى بعض الدول فى يد هيئة منتخبة من المجلس المحلى يبدو مخالفا لما تقضى به مبادئ علم التنظيم الحديث من وجوب أن يكون الرئيس التنفيذى فى كل تنظيم ادارى شخصا واحدا على درجة عالية من الكفاية والخبرة بالشئون الادارية •

وهذا يدعونا لالقاء نظرة فاحصة على الطريقة المتبعة فى مباشرة السلطات اللامركزية لاعمال التنفيذ فى بعض الدول لعلنا نهتدى الى حقيقة ما يجرى عليه العمل فيها •

ونبين فيما يلى كيف تباشر السلطات اللامركزية أعمال التنفيذ فى أربع دول : انجلترا وأمريكا وبلجيكا وفرنسا •

أولا - فى انجلترا يختص بالقيام بأعمال التنفيذ بنص القانون لجان منتخبة من بين أعضاء المجلس المحلى ولكل لجنة رئيس يشرف على أعمالها ، ويشرف على أعمال اللجان كلها رئيس المجلس المحلى الذى يطلق عليه فى بعض الاحيان اسم العمدة Mayor او Lord Mayor

واذا لاحظنا ما حققته المجالس المحلية فى انجلترا من نجاح فقد يكون من الطبيعى أن تتجه أفكارنا الى نسبة فخر هذا النجاح لاعضاء المجالس المحلية وأعضاء اللجان التى تباشر أعمال التنفيذ ورؤساء هذه اللجان والمجالس دون غيرهم •

ولكن الحقيقة تخالف ذلك • فالفضل فى نجاح أعمال المجالس المحلية فى انجلترا يرجع أولا وقبل كل شئ الى هيئة الموظفين الفنيين ذوى الخبرة

والكفاية الذين يعملون فى خدمة هذه المجالس • وهذا هو ما يعترف به فقهاء الانجليز صراحة • فالموظفون الفنيون فى المجالس المحلية الانجليزية يتمتعون فى العمل بنفوذ وسلطان واسع يكاد يجعلهم المحركين الفعليين لاعمال المجالس ونشاطها • أما أعضاء ورؤساء المجالس واللجان فشهادة الفقهاء الانجليز عن درجة كفايتهم واهتمامهم بأعمال المجالس ليست فى صالحهم •

يقول Hasluck فى كتابه Local government in England

طبعة سنة ١٩٤٨

Taken as a whole, the average English local council is a poor thing. Were the members left to undertake the Duties of supervising the details of Local administration... there would be chaos in a very short time in most areas. Fortunately most of the ignorant ones and all the title hunters leave the work of effective supervision and control to the chiefs of the Municipal service.

وهو يتحدث فى موضع آخر عن عمد ورؤساء المجالس بما يكاد يبلغ حد السخرية بأعمالهم وتصرفاتهم فى عبارات نقلها عنه حرفيا فيما يلى :
« ...Hence the appearance under the cocked Hat of the Mayor of so many empty heads... »

« When, after a sonorous Major-Domo has commanded « Silence for His worship the Mayor » a wooden forced individual stands up and reads out a speech that has been written for him — incidentally bodging at the stops and running the sentences into one another — the impression left on the public is far from edifying ».

وقيام الموظفين الفنيين فى الوحدات الادارية الانجليزية بمباشرة العمل الادارى تحت اشراف رؤسائهم الفنيين يتفق مع النظام المتبع فى السلطة المركزية ذاتها ، فان الذى يتولى الاختصاصات الادارية فعلا فى انجلترا هم وكلاء الوزارات الدائمون ومن يتبعهم من موظفين فنيين • ونجاح الادارة الانجليزية لاينسب الى الوزراء وانما ينسب الى ما تتمتع به هيئة

الموظفين Civil services من خبرة وكفاءة . وعلى هذا الاساس نجد فقهاء الانجليز يشبهون رؤساء المجالس المحلية برؤساء الوزارات كما يشبهون رؤساء اللجان الادارية المحلية بالوزراء من حيث المركز الذى يشغله كل منهم والوظيفة التى يؤديها .

والحقيقة التى يجب أن تعرف فى هذا الصدد هى أن رئيس الموظفين الفنيين فى كل مجلس هو الذى يباشر فعلا العمل الادارى التنفيذى تحت اشراف رئيس اللجنة صاحبة الاختصاص قانونا .

ومما له دلالة فى هذا الصدد أن القوانين الخاصة بالوحدات المحلية فى انجلترا وان كانت تجعل تعيين الموظفين من اختصاص كل مجلس الا أنها لاترك للمجالس حرية التصرف فى هذا الشأن ولكنها تلزمها بوجوب تعيين عدد من الموظفين لايحوز - فى كل مجلس - أن ينزل عن حد أدنى ينص عليه صراحة فى القانون .

ثانيا - وفى أمريكا يطلق الفقهاء على السلطات الادارية المحلية اسم الحكومات المحلية . ويقسمون وظائف هذه السلطات الى وظيفتين وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ، ويقررون أن قوة السلطة التنفيذية واختصاصاتها تزداد وتوسع باطراد مع تقدم الزمن على حساب نفوذ اختصاصات السلطة التشريعية المحلية .

وفىما يتعلق بمباشرة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية لاختصاصاتهما فى الدائرة المحلية يوجد فى امريكا ثلاثة أنواع من الانظمة . النوع الاول يطلق عليه اسم The Mayor Council Plan وهو يتفرع الى فرعين :

الفرع الاول يتولى فيه المجلس بنفسه العمل التشريعى والعمل التنفيذى معا وليس للرئيس المنتخب وهو العمدة سلطات أو اختصاصات تميزه عن بقية الاعضاء .

والفرع الثانى يتولى فيه الرئيس المنتخب وهو العمدة السلطة التنفيذية وحده • بينما يختص المجلس بالعمل التشريعى •

والنوع الثانى يطلق عليه اسم The Commission Plan وبمقتضاه توزع جميع الاختصاصات الادارية بين الاعضاء ولا يكون للرئيس أى امتياز فى السلطة أو الاختصاص على بقية الاعضاء •

والنوع الثالث يطلق عليه اسم The city Manager Plan وبمقتضاه يتولى المجلس الوظيفة التشريعية أما العمل التنفيذى فيعهد به الى موظف ذى خبرة وكفاءة يعينه المجلس •

ويفضل الفقهاء الأمريكيون هذا النظام الاخير ويوجهون نقدا شديدا الى النظم التى تعهد بالعمل التنفيذى الى المجالس نفسها •

ثالثا - وفى بلجيكا يتولى المحافظ المعين من قبل السلطة المركزية الاعمال التنفيذية فى المديرية ويشارك معه فى القيام بهذه الاعمال بنص القانون لجنة دائمة ينتخبها مجلس المديرية من بين أعضائه •

غير أننا اذا لاحظنا أن المحافظ يرأس بحكم القانون جلسات اللجنة الدائمة وله صوت معدود فى مداولاتها وأن له بحكم القانون سلطة وصائية على مجلس المديرية ولجنته الدائمة أمكننا أن ندرك بأن العمل التنفيذى يكاد ينحصر فعلا فى يد المحافظ •

ومع ذلك فان اشتراك هيئة منتخبة من المجلس فى العمل التنفيذى آثار وما يزال يثير نقدا شديدا من جانب الفقهاء البلجيكيين •

وفى البلديات البلجيكية يتولى أعمال التنفيذ هيئة ادارية منتخبة • غير أنه يلاحظ أن هذه اللجنة تنعقد برئاسة رئيس المجلس المعين من قبل السلطة المركزية ، وللرئيس صوت معدود فى مداولاتها ، كما يلاحظ أن سلطة البوليس بيد رئيس المجلس وحده كما أن الرئيس هو وحده المختص بتنفيذ لوائح البوليس •

رابعا - وفي فرنسا يتولى المدير المعين من قبل السلطة المركزية العمل التنفيذي في المديرية كما يتولى العمدة أعمال التنفيذ في البلديات •

ومما له دلالة هنا أنه بالرغم من أن الدستور الفرنسي الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٦ قد نص صراحة على اختصاص رئيس مجلس المديرية المنتخب بأعمال التنفيذ فلا يزال هذا النص معطلا • ولا يزال المدير رغم هذا النص يتولى العمل التنفيذي في المديرية الى الآن •

الى أى مدى يجوز لنا الاخذ بنظام اللامركزية الادارية

عرفنا مما تقدم أن اللامركزية الادارية نظام ديمقراطى وادارى معا ونحن نعلم أن الشعب المصرى قد قطع في طريق الحقوق والحريات السياسية شوطا كاد يبلغ مداه وأنه كسب بصدر دستور سنة ١٩٢٣ حقوقه السياسية واستقلاله الادارى • فأعلنت نصوص هذا الدستور مبدأ الاقتراع العام واعترفت للامة بأنها مصدر السلطات وقررت نصوص المادتين ١٣٣ ، ١٣٣ من هذا الدستور الاستقلال الادارى للمديرية والمدن والقرى • والحقوق والحريات العامة بطبيعتها حقوق أساسية - اذا اكتسبت - لا يجوز المساس بها أو الاتقاص منها •

ومن المسلم به أن اللامركزية الادارية هي أكثر أساليب الادارة اتفاقا مع المبادئ الديمقراطية وأنها بمثابة مدرسة تبت في نفوس أفراد الشعب روح الاستقلال والحرية والحرص على حقوقهم العامة والدود عنها • كما أنها تكسبهم المزان والقدرة على الاشتغال بالشئون العامة • وهذه كلها أهداف يجب أن نحرس على تحقيقها •

ولهذا يتعين أن نأخذ في مصر بنظام اللامركزية الادارية وأن ينص دستورنا الجديد صراحة على مبدأ اللامركزية الادارية كأساس يشاد عليه نظامنا الادارى •

لكن اللامركزية لها صور متعددة ، ونطاق الاستقلال الإدارى والحريات الإدارية يضيق ويتسع تبعاً لاختلاف هذه الصور .

ومن المثقف عليه أن نجاح نظام الحكم والإدارة الذى يقرر فى أى دولة إنما يتوقف على درجة ملاءمة هذا النظام لأحوال البلاد التى يطبق فيها وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ومن الأصول المقررة فى هذا الشأن أن توسيع نطاق الحريات التى تتمتع بها الوحدات المحلية أو تضيقها يخضع ويتأثر بثلاثة عوامل رئيسية .
الاول - نظام الحكم السياسى القائم فى الدولة وقوة الرأى العام ومبلغ تمسكه بحقوقه وحرياته العامة .

والثانى - المركز المالى للهيئات الادارية اللامركزية

والثالث - درجة كفاية الهيئات اللامركزية وصلاحياتها للاضطلاع بوظائفها الادارية .

ومن الأصول المقررة كذلك أن اصلاح النظم القائمة فى دولة ما عن طريق اقرار نظام جديد لا يلائم ظروفها وأحوالها قد يكون أشد خطراً على مصالح الدولة من الابقاء على النظام الاصلى برغم عيوبه .

تحديد صورة اللامركزية التى تلائم مضر

فى ضوء هذه المبادئ والأصول العامة وفى ضوء ما نستخلصه من تجارب الدول التى سبقتنا فى ميدان التنظيم الإدارى نستطيع أن نرسم صورة صادقة للنظام الإدارى المحلى الذى يلائم أحوالنا وظروفنا السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويحقق للبلاد ما نرجوه من نهضة شاملة فى جميع مراحليها .

ونبين الخطوط الرئيسية لهذا النظام الذى نقتصره فيما يلى :

أولاً - يجب تميم نظام اللامركزية الادارية عن طريق تقسيم رقعة الدولة الى وحدات ادارية محلية تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتستقل تبعاً لذلك بالاشراف على الشؤون الادارية المحلية تحت رقابة السلطة المركزية العليا .

ثانياً - أن تكون هذه الوحدات على نوعين ومن درجتين .
النوع الاول يشمل أصغر الوحدات الادارية في الدولة وأدناها درجة وهي البلديات .

والنوع الثاني يشمل وحدات أكبر وأعلى درجة هي المديریات .
ثالثاً - أن يقتصر على هذين النوعين من الوحدات الادارية في جميع أنحاء الدولة بمعنى أن لا يوجد في الدولة سوى ثلاثة أنواع من السلطات الادارية :

السلطة المركزية العليا وهي الدولة ، وفي درجة أدنى المديریات ، ثم البلديات ، مع توزيع جميع الاختصاصات الادارية على هذه السلطات الثلاث سواء في ذلك الاختصاصات المركزية أو اللامركزية .

ومعنى هذا أن كلا من البلديات والمديریات تكون سلطة ادارية لامركزية تتولى اختصاصات الشخص الادارى اللامركزى وفي نفس الوقت تكون مقراً لاعضاء السلطة المركزية الذين يتولون مباشرة الاختصاصات الادارية المركزية في حدود البلدية أو المديرية . وبهذا تقتصر مرحلة الاتصال بين أدنى الوحدات الادارية في الدولة وبين السلطة المركزية العليا على درجتين فقط .

ويمتاز النظام الذى تترحه في حدود هذه الخصوصية بأنه ييسر الاجراءات الادارية ويساعد على سرعة انجاز الاعمال الادارية . وهو فوق هذا يتفق وما تقضى به مبادئ علم التنظيم الحديث من وجوب تحاشي التعقيد في تنظيم الاداة الادارية .

ويبدو أن مقترحات السيد على ماهر رئيس لجنة الدستور فى هذا الصدد لاتحقق هذه الغاية • فهو فى المذكرة القيمة التى وضعها عن السلطات المحلية فى الدستور الجديد يقترح انشاء أربعة أنواع من الوحدات : الاحياء والقرى والمديريات والمحافظات ، ويجعل القرى تابعة للمديريات كما يجعل الاحياء تابعة للمحافظات •

وفى اعتقادى أنه ليس من المصلحة انشاء أنواع متعددة من الوحدات المحلية ذات الاختصاصات المتشابهة •
ومما له دلالة فى هذا الصدد :

١ - أن تعدد أنواع الوحدات المحلية فى انجلترا وأمريكا كان وما يزال مثار شكوى الكتاب وأساتذة العلوم السياسية هناك لما يخلقه من خلط وتعقيد فى الاجراءات الادارية •

وفى هذا المعنى يقول Marshall Edward Dimock أستاذ العلوم السياسية فى جامعة Northwestern فى كتابه American government in action بعد أن أشار الى تضخم عدد الوحدات المحلية وتعقد صورتها

« But is there no limit to the piling up and overlapping of local governing units ».

ويصور Goschen الحالة التى كانت عليها الوحدات المحلية فى انجلترا قبل اصلاح سنة ١٨٩٤ بقوله :

« A chaos of authorities, a chaos of jurisdictions, a chaos of rates, a chaos of franchises, a chaos of all of areas ».

ومما لاشك فيه أن النظام الذى يقترحه استاذنا على ماهر لايمكن أن يقارن من حيث التعقيد بالنظام القائم فى انجلترا أو أمريكا ولكننا أردنا بهذه الاشارة مجرد التنبيه الى ما يخلقه تعدد أنواع الوحدات المحلية فى الدولة من اشكالات وتعقيدات يمكن تجنبها فى بناء نظامنا الإدارى •

٢ - ان المحافظات ماهى الا مدن كبيرة يمكن اخضاعها لنظام البلديات الخاص بالمدن .

٣ - انه نظرا لتقدم وسائل المواصلات ووسائل الاتصال الشخصى فى العمر الحديث فقدت المصالح المحلية كثيرا من أهميتها وأصبحت الحاجات العامة التى يتطلبها الجمهور فى المدن واحدة لاتكاد تختلف فى حى عن الآخر بل أنها لاتكاد تختلف فى كثير من أنحاء البلاد المتباعدة .

رابعا - أن لا يقل عدد سكان كل وحدة من الوحدات المحلية الصغرى وهى البلديات عن عشرة آلاف نسمة . بمعنى أن لاتعتبر وحدة محلية مستقلة فى التنظيم الجديد الا المدن أو القرى التى يبلغ عدد سكانها عشرة آلاف نسمة على الاقل . أما القرى التى لا يبلغ عدد سكانها هذا القدر فتضم الى غيرها من القرى الصغيرة بحيث يتكون من كل قريتين أو أكثر من القرى الصغيرة المتجاورة وحدة ادارية واحدة مجموع سكانها عشرة آلاف نسمة على الاقل .

وأن تعتبر هذه الوحدة الجديدة مركزا أساسيا لجميع أوجه النشاط المركزى واللامركزى وأن تركز فيها الجهود التى تبذل للإصلاح والنهوض بمرافق البلاد من جميع النواحي الثقافية والاجتماعية والاقتصادية . بمعنى أن يعهد الى الجهاز الادارى الذى ينشأ فيها بجميع الاختصاصات الموزعة فى الوقت الحاضر على هيئات مختلفة تتبع وزارات مختلفة كالمرافق الاجتماعية والوحدات الزراعية والوحدات الصحية وكذلك جميع الاختصاصات التى يتولاها فى الوقت الحاضر مأمورو المراكز فى الاقاليم والعمد والمشايع فى القرى .

وهذا يستتبع إلغاء المراكز والغاء نظام العمد فى التنظيم الادارى الجديد كما يستتبع إلغاء المراكز الاجتماعية والوحدات الزراعية والصحية والاستعاضة عن ذلك كله بالجهاز الادارى الذى ينشأ فى الوحدة المحلية

الجديدة • ويستتبع أيضا وجوب تزويد هذا الجهاز الإدارى بتنظيم إدارى سليم وموارد مالية كافية وهيئة موظفين على درجة عالية من الخبرة والكفاية ويمتاز النظام المقترح فى هذه الخصوصية بأنه يحول دون بعثرة موارد الدولة المالية وتشتيت القوى ويصحح عيوب النظام الحالى بالنسبة للمراكز الاجتماعية والوحدات الصحية والزراعية •

فان المعروف أن الاعمال التى تتولاها هذه الهيئات الثلاثة هى من صميم اختصاص المجالس المحلية فى كل دول العالم بل وفى النظام المحلى المقرر عندنا ولهذا فانه يبدو غريبا أن توزع هذه الاختصاصات بين هيئات متعددة وينشأ للقيام بها منظمات مختلفة لكل منها ميزانية خاصة وهيئة موظفين مستقلة •

ولاشك أن الواجب يقضى برد اختصاصات كل هذه الهيئات الى المجالس المحلية صاحبة الاختصاص الطبيعى •

أما تحديد الحد الأدنى لعدد سكان كل وحدة بعشرة آلاف نسمة فهو يحقق الهدف الاساسى فى التنظيم الإدارى الحديث ويحقق فى نفس الوقت مصالح الاهالى ويتفق مع الحالة الثقافية فى بلادنا •

ذلك لان اللامركزية الادارية لا تهدف فقط الى ضمان الحريات والحقوق العامة للشعب وفق المبدأ الديموقراطى وانما تهدف أيضا بل وتهدف أولا بوصفها نظاما اداريا الى اقامة جهاز ادارى سليم يكفل تقديم أحسن الخدمات بأقل التكاليف •

ولا يمكن أن نحقق هذا الغرض اذا اعترفنا للقرى الصغيرة قليلة السكان بالشخصية المعنوية وأقمنا منها وحدة ادارية مستقلة • لانه لا يمكن أن تتوافر لهذه الوحدات الصغيرة الموارد المالية الكافية التى تمكنها من تقديم الخدمات العامة التى يتطلبها الافراد فى هذا العصر الذى تعددت فيه مطالب الافراد وتشعبت الى حد بعيد •

وإذا لاحظنا أن الحد الأدنى للخدمات التي يجب تقديمها للأفراد في أصغر الوحدات الادارية يجب أن يشمل توفير المياه الصالحة للشرب والانارة والخدمات الصحية والطرق النظيفة الممهدة فأنتا ندرك بسهولة مبلغ عجز الوحدات الصغيرة عن تقديم هذه الخدمات لما يتطلبه ذلك من آلات وماكينات مختلفة وموظفين فنيين متخصصين وهذا ما لا يتوافر لهذه الوحدات الصغيرة .

ومن الناحية العامة يلاحظ أن انشاء وحدات ادارية مستقلة في جميع القرى يستلزم توافر عدد كبير من الموظفين الفنيين والاداريين للعمل في خدمة نحو ٥٠٠ وحدة محلية وهو أمر مشكوك فيه .

ومما له دلالة في هذا الصدد أن عدد السكان الذين يخدمهم كل مركز من المراكز الاجتماعية وكل وحدة من الوحدات الصحية والزراعية يتراوح بين عشرة آلاف وخمسة عشر ألف نسمة .

ومع ذلك فإن أستاذنا على ماهر رئيس لجنة الدستور يرى وجوب منح الشخصية المعنوية أى منح الاستقلال الادارى لكل قرية مهما قل عدد سكانها بل ولكل حي من أحياء المدن . ويرى أن يعهد الى هذه الوحدات الصغيرة بالتعليم الاولى بصفة خاصة وهو في هذا الرأي يوجه نظره الى أمر واحد هو الهدف السياسى الذى ينتظر تحقيقه من وراء منح هذه الوحدات الصغيرة استقلالها الادارى . فهو يقول صراحة في بحثه القيم السابق الاشارة اليه :

« ولعل مصر في مرحلتها الراهنة من أكثر الدول حاجة الى تنظيم الحكم الذاتى بصريح النص فى الدستور . فاللامركزية هى الخلية الاولى فى كل مجتمع وهى الكفيلة دون سواها برفع مستوى القرية واعتماد أهلها على أنفسهم فى تحقيق مطالبهم .

فى المجتمع الصغير تنشأ الديمقراطية الحرة . وفى المجتمع الصغير

يتدرب المواطن على رأى الحر وعلى العمل الحر وعلى حمل المسؤوليات ، فنظام اللامركزية لاشك يدفع عدوان السلطات الكبرى ويقوم حصنا فى مواجهة الاستبداد ، وهو سياج الحرية فيه يترعرع الوعى القومى وتقوى الروح العامة وتنمو الاهلية السياسية وتذكو الوطنية المستتيرة » .

وهذا قول حق ولاشك . غير أن تحقيق الاهداف السياسية والقومية لايجوز أن ينسبنا الاهداف الادارية التى يجب أن يحققها كل نظام ادارى . فضلا عن أن نظام اللامركزية فى الوحدات الكبيرة يحقق الاهداف السياسية والادارية معا .

ويشير أستاذنا الدكتور على ماهر وهو بصدد تعزيز وجهة نظره الى الوحدات الصغيرة القائمة فى انجلترا التى تسمى Parishes والى مثيلاتها من الوحدات الصغيرة الموجودة فى فرنسا وبلجيكا .

ولكن الحقيقة فى هذا الشأن أن الوحدات الصغيرة الـ Parishes فى انجلترا كان لها أهمية فى الماضى وقت أن كانت مطالب الحياة بسيطة ميسرة . أما الآن قد فقدت كل أهميتها وسحبت منها معظم اختصاصاتها فلم يعد لها أى أثر فى الحياة العامة فى انجلترا . وهى اذا كانت لاتزال باقية الى الآن فان ذلك يرجع الى أنها نشأت نشأة طبيعية فى زمن قديم سابق على ظهور الحياة البرلمانية فهى باقية الآن كأثر من آثار المهود الماضية والتقاليد القديمة .

أما الوحدات الصغيرة فى فرنسا وبلجيكا فان وجودها الى الآن محل انتقاد شديد من جانب الفقهاء والمستغلين بالشئون العامة هناك لضعف امكانياتها وعجزها عن اداء رسالتها .

خامسا — والعنصر الخامس فى بناء النظام الذى تقترحه هو أن يختار أعضاء المجالس المحلية التى تمثل الوحدات المحلية بطريق الاقتراع العام بنفس الطريقة التى تتبع فى انتخاب أعضاء مجلس النواب . وأن تخول

السلطة المركزية حق ندب موظفين من قبلها يحضرون جلسات هذه المجالس .
وتسمع أقوال هؤلاء الموظفين كلما طلبوا الكلام دون أن يكون لهم صوت
معدود في المداولات . وأن تقتصر وظيفة المجالس على المداولة في التقرير
في المسائل التي تدخل في اختصاصها . أما العمل التنفيذي وتحضير
واعداد أعمال كل مجلس وقراراته فيكون من اختصاص موظف ذي خبرة
وكفاية تعينه السلطة المركزية ، وأن يكون موظفوا المجالس البلدية ومجالس
المديريات تابعين لهذا الموظف وأن يخضعوا في تعيينهم وترقياتهم وتأديبهم
للنظم الخاصة بموظفي الحكومة المركزية .

وبالنسبة للمجالس البلدية أرى أن يكون هذا الموظف هو الرئيس
الإداري الذي يمثل السلطة المركزية والرئيس التنفيذي الذي يتولى
اعداد وتحضير قرارات المجلس البلدي وتنفيذها وأن يكون في نفس الوقت
رئيسا للمجلس البلدي وأن يحل محل العمدة الحالي مع توسيع اختصاصاته
بحيث تشمل وظائف البوليس الإداري على أن يستقل وحده بهذه الوظائف
الآخيرة تحت إشراف السلطة المركزية . وأن يعاونه في مباشرة اختصاصاته
البلدية مساعدون يختارهم المجلس البلدي من بين أعضائه .

وطبيعي أن مثل هذا الموظف الذي يمثل السلطتين البلدية والمركزية في
أهم الوحدات المحلية في الدولة والذي يتولى وحده وظائف البوليس
الإداري في هذه الوحدة المحلية يجب أن يكون موظفا ممتازا في كفايته
وخبرته وخلقه .

ورأى فيما يتعلق بوظيفة هذا الموظف الذي يحل محل العمدة الحالي
ويرأس المجلس البلدي قديم أعلنته في بحث نشرته بمجلة الحقوق سنة
١٩٤٣ وقوبل فور اعلانه بمعارضة تكاد تكون اجماعية ويسرنى أن يكون
هذا الرأي قد أصبح بعد سنوات قليلة مقبولا لدى الكثيرين بل أنه لقي
تأييدا من الفقه ومن المشرع نفسه .

ففي سنة ١٩٥١ قدم أحد حضرات أعضاء مجلس النواب اقتراحا

بمشروع قانون بالغاء نظام العمد تدريجيا كان جو المجلس كله متجها نحو الموافقة عليه . وإذا كانت هذه الموافقة لم تتم فقد كان ذلك راجعا لاسباب طارئة تتصل بحياة البرلمان .

وفي هذا العام وافقت لجنة الادارة اللامركزية المتفرعة من لجنة الدستور على الغاء نظام العمد ، لكن الامر مع ذلك لا يزال معلقا لم يبت فيه برأى نهائي .

وفيما يتصل بجعل العمل التنفيذي في الوحدات المحلية من اختصاص موظف تعينه السلطات المركزية يبدو أن رأينا في هذه الخصوصية يخالف رأى استاذنا الدكتور على ماهر فهو يرى أن تكون رئاسة المجالس المحلية جميعها بالانتخاب و « أن يكتسب العمد صفة نيابية فتصبح طبيعة مركزهم في المستقبل على غير ماكانت في الماضي وبدلا من أن يكون العمد ممثل الحكومة لدى الاهالي يصبح العمد نائبا عن الاهالي لدى الحكومة » . كما يرى أن يكون « تصرف الشئون اليومية وتنفيذ قرارات المجالس المحلية بيد هيئة منتخبة دائمة من أعضاء كل مجلس »

وكثيرون من الزملاء يرون رأى السيد على ماهر من حيث جعل اختيار العمد بطريق الانتخاب ويمز هؤلاء الزملاء وأيهم بالمقارنة بين العمد في فرنسا وانجلترا والعمد في مصر مشيرين الى أن العمد هناك يختارون بالانتخاب من بين أعضاء المجالس البلدية .

ويكفى للرد على هذه الاعتراضات أن تقدم الملاحظات الآتية :

١ - أن الاتجاه الحديث في الدول التي سبقتنا في هذا الميدان يميل الى جعل العمل التنفيذي في الوحدات المحلية بيد شخص واحد وأن الذي يتولى هذا العمل فعلا في فرنسا الى الآن هو المدير في المديرات والعمدة في البلديات . وأن الذي يتولاه في البلديات في بلجيكا وهولندا رئيس المجلس البلدى الذى يعين ويعزل بواسطة السلطة المركزية ولا يشترط فيه أن يكون

من بين أعضاء المجلس البلدى .

٢ - ان العمل التنفيذى أو بمعنى آخر مباشرة الادارة الفعلية يتطلب فى عصرنا الحاضر فى القائمين به درجة عالية من الخبرة الفنية والكفاية العلمية لاتتوافر لاعضاء المجالس المنتخبين لافى بلادنا فقط بل فى دول أخرى كثيرة . وقد سبقت الاشارة الى رأى الفقه فى انجلترا فى تقدير مستوى كفاية أعضاء المجالس المحلية هناك . مع ملاحظة الفوارق بين انجلترا ومصر من هذه الناحية .

٣ - أن تجربة اللجنة الدائمة فى بلدية الاسكندرية أثبتت فشل هذا النظام عندنا . كما أن تجارب النظامين المركزى واللامركزى عندنا أثبتت خطورة تدخل أعضاء البرلمان وأعضاء المجالس المحلية فى شئون الموظفين .

٤ - أن الحالة الثقافية عندنا خصوصا فى الريف الذى يكون سكانه ٧١,٦٪ من مجموع السكان لاتدع مجالا للشك فى الحكم على مايمكن أن يكون عليه مستوى كفاية أعضاء المجالس المحلية عندنا فى حالة تعميم المجالس المحلية فى كل أنحاء القطر وفق رأى الذى عليه الاجماع فى الوقت الحاضر .

٥ - ان العمد فى انجلترا تكاد وظاههم أن تكون فخرية وأن العمل التنفيذى هنالك يتولاه فى العمل الموظفون الفنيون .

أما فى فرنسا فان النظام المقرر فيها يبيح الجمع بين وظائف العمد وبين عضوية البرلمان ومجالس المديريات بل والوزارة . كما أنه لايشترط فى العمد هناك أن يكونوا مقيمون فى البلدة التى يختارون لرئاسة مجلسها وهذا يجعل من الميسور الحصول على العمد ذوى الكفاية الصالحين لتولى هذه المناصب ، مع ملاحظة مستوى الثقافة العامة فى فرنسا وفى مصر .

وتحت يدى احصائية عن سنة ١٩٤٧ يستدل منها على أنه فى تلك السنة كان يوجد من بين من يشغلون وظائف العمد فى فرنسا :

٤٩ عمدة أعضاء في مجلس الجمهورية ، ١٩ أعضاء في نفس الوقت في مجلس الجمهورية وفي مجالس المديريات ، ١٠٥ أعضاء في الجمعية الوطنية ، ٣٩ أعضاء في نفس الوقت في الجمعية الوطنية ومجالس المديريات •

ويستدل من نفس الاحصائية على أنه في أول مايو سنة ١٩٤٧ كان من يشغلون وظائف العمدة في فرنسا رئيس مجلس الوزراء ووزراء الداخلية والدولة والعدل والزراعة والتعمير والبلديات •

وفوق هذا كله فان العمدة في فرنسا يخضعون لرقابة جديدة من جانب السلطة المركزية ممثلة في المدير والوزارة • فيجوز وقهم وعزلهم • وللمدير الحق في أن يتولى بنفسه اختصاصات البوليس المخولة للعمدة في حالة امتناع هذا الاخير عن القيام بواجب يفرضه القانون في هذا الشأن وفي حالات أخرى كثيرة يحددها القانون •

ويتناول العمدة في فرنسا وانجلترا مرتبات تسمى هناك مكافآت نظير قيامهم بواجباتهم •

٦ - ان جعل الاعمال التنفيذية في الوحدات المحلية بيد موظفين تعيينهم السلطة المركزية يعتبر في الوقت الحاضر من أفضل صور الوصاية الادارية • لان المجلس المحلي يتمتع في ظل هذا النظام بحرية واسعة في المداولة والتقرير وهذا أهم مظاهر استقلاله ، بينما يخضع العمل التنفيذي لرقابة جديدة من جانب السلطة المركزية • وبهذا تتحقق أهداف اللامركزية دون أن تتدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس ذاتها •

٧ - وثمة حقيقة أخرى فيما يتعلق بالعمدة عندنا أشار اليها أستاذنا الدكتور عبد الحميد بدوي فيما دونه من ملاحظات على مشروع قانون العمدة المعروف على السلطات المختصة في الوقت الحاضر • وهي أن العمدة بوضعه الحالي يقوم على تدير مصالح عامة ويعتبر من رجال الضبطية القضائية ولايجوز وهذا مركزه وتلك اختصاصاته أن يكون اختياره

بطريق الانتخاب •

وعلى هذا فظلما بقي الرئيس الادارى فى الوحدات المحلية قائما على تدير المصالح العامة علاوة على قيامه بتدير المصالح المحلية فلا يكون من المقبول أن نجعل اختياره بطريق الانتخاب •

سادسا - والعنصر السادس أن يشمل اختصاص الوحدات المحلية كل المسائل التى تهم مصالح المديرية أو البلدة وأن يكون للسلطة المركزية الحق فى أن تمهد الى السلطات المحلية بتنفيذ المشروعات القومية وفق البرنامج الذى ترسمه نظير اعانات مالية تقدمها لها •

سابعا - والعنصر السابع فى بناء النظام الادارى الذى تقترحه : وجوب اخضاع الوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية • وفى هذا نرى علاوة على ما سبق ذكره من اخضاع أعمال التنفيذ لرقابة السلطة المركزية أن تحدد صور الرقابة بوجه عام بطريقة تكفل تحقيق هدفين أساسيين وهما صيانة وحدة الدولة وضمان حسن إدارة المرافق المحلية ووفرة انتاجها •

سادتى :

هذه هى الخطوط الرئيسية للنظام الادارى المحلى الذى تقترحه • وبقي بعد هذا كلمة ختامية كان يصح أن تكون هى البداية وهى تتعلق بالنصوص التى يحسن أن يتضمنها دستورنا الجديد فى موضوع اللامركزية الادارية •

هل يكفى أن يتضمن الدستور النص على المبادئ الاساسية للنظام اللامركزى مع ترك ما عدا ذلك للمشرع المادى ؟ أم يجب أن يشمل الدستور الاحكام التفصيلية لهذا النظام ؟

أخذت لجنة الادارة اللامركزية المتفرعة من لجنة الدستور بالرأى الاول ووضعت مشروعا للمواد التى رأت ادماجها فى صلب الدستور على الاساس الذى رآته وهو يتكون من سبع مواد •

أما الرئيس على ماهر فىرى وجوب النص فى الدستور على الاحكام الخاصة باللامركزية الادارية على وجه التفصيل ووضع فى ذلك مشروعا يتكون من ٢١ مادة .

ويتلخص رأى الرئيس على ماهر فى أن تجارب الماضى دلت على انطباع التشريع والانظمة فى مصر بطابع المركزية المتطرفة وأنه يجب اتخاذ مزيد من الحيلة والحذر عند صياغة النصوص الدستورية الجديدة اذا ما أريد التوسل بها الى توطيد اللامركزية واحاطة أسسها بسياس محكم من الضمانات الدستورية . . .

ورأى أستاذنا على ماهر فى هذه النقطة كراهه فى المسائل الاخرى التى عرضنا لها فيما تقدم يصدر عن روح وطنية صادقة ويمليه الحرص على اعلاء سيادة الامة عن طريق تقوية الوعى القومى . وهو يرى فى تعميم اللامركزية الادارية ومنح جميع القرى والاحياء أكبر قسط من الحرية والاستقلال وسيلة مؤكدة لتحقيق هذه الغاية . كما يرى فى النص على قواعد هذا النظام الحر فى صلب الدستور ما يضمن سرعة تنفيذه ويكفل له الدوام ويحميه من تدخل المشرع العادى . ومن حق السيد على ماهر علينا أن نسجل له هذه الروح الوطنية الصادقة وهذا الاخلاص فى الدفاع عن حريات الشعب وحقوقه . ومن حق الوطن على كل مصرى أن يعمل لتحقيق هذا الهدف .

وانى أعتقد أن تطبيق اللامركزية الادارية وسيلة ناجحة لتنمية الوعى القومى واعلاء سيادة الشعب ولهذا ناديت منذ سنة ١٩٤٣ بوجوب تعميم اللامركزية المحلية فى جميع أنحاء البلاد وانى أتحق اليوم مع الرئيس على ماهر فى وجوب المبادرة بتطبيق هذا النظام فى جميع أنحاء البلاد .

غير أننا نرى أن اللامركزية الادارية هدفا آخر يجب الانفله وهو الهدف الادارى ولهذا قلنا بوجوب الاحتراس فى الاخذ بنظام اللامركزية

الإدارية واختيار صورة اللامركزية التي تلائم أحوال بلادنا وتحقيق الهدفين السياسي والإداري معا .

فاللامركزية بطبيعتها نظام إداري ونجاح أى نظام إداري في تحقيق أهدافه إنما يتوقف على ملاءمته لظروف البلاد وقابليته للتطور مع تطور هذه الظروف ، وادماج القواعد الخاصة بنظام اللامركزية في صلب الدستور يقضى على هذا النظام بالجمود ويهدم مبدأ التطور من أساسه .

ولهذا نرى مع لجنة الإدارة اللامركزية الاكتفاء بالنص في الدستور على المبادئ الأساسية للنظام اللامركزي وترك ما عدا ذلك للمشروع العادي والله ولي التوفيق .

cotton to be exported under such a direct deal between the two contracting parties.

4. *Multilateral Exchange of Commodities* : Another approach, which deserves examination is the possibility of negotiating interrelated contracts for purchase and sale of specified quantities of two or three principal surplus items of export from other countries such as wheat, coffee, corn and machines and specified quantities of Egyptian cotton which are above the volume of these commodities which currently enter into international trade. The immediate availability of a surplus dollar commodity like wheat, and american cotton might make it necessary that, the American crops supply under such an agreement be made in advance of the receipt of the additional exports of Egyptian cotton. This might involve a deffered delivery of the Egyptian cotton and would require some financial machinery to extent credit for the purchase of American surplus crops until the whole process of repaying in terms of additional export of Egyptian cotton is completed. If this suggestion is practiced, there can be no question but that, the sales of additional supplies of dollar commodities must eventually be paid for by way of additional exports from Egyptian cotton.

This brief of the various measures, that may promote expansion of Egyptian cotton cosumption in the world markets, and provide stability of markets and prices, is intended to indicate the lines which are to be followed in making a policy or putting a program to tackle a problem, which is an integral part of the over-all general financial disequilibrium.

Acknowlegment:

The writer expresses his deepest gratitude to Pro. M. M. Elzalaki, Chairman of the Department of Agricultural Economics, University of Alexandria, and Prof. Sayed Sakr, Chairman of the Department of Truck Crops, University of Alexandria, Egypt, who during the course of this study showed much interest and spared no effort in making many valuable remarks and cuticisms.

characteristic, the fact that they can be satisfactorily met only through an estimate of what demand will be in future periods. There are numerous quantitative analysis, which has to lead us to our object the measurement of market potentials, that is, the measurement of total demand for Egyptian cotton 15.

2. *Egyptian Trade Agreements*: The Egyptian government could undertake to enter into arrangements for the elimination of trade preferences and quota restrictions. This action could be taken in conjunction with adequate action to reduce Egyptian Trade barriers as Egyptian Tariffs and export duties. This arrangement would be negotiated, so far as the United States is concerned, under, the procedures of the Trade Agreement Act.

3. *Exchange of Longer Staple Varieties of Egyptian Cotton for Short Staple Cotton* : Egyptian textile manufacturers have only Egyptian cotton at their disposal. They cannot adopt their raw material to the article produced or to the requirement of the moment, in order to restore an equilibrium disturbed by a rise of the price of a specific variety. On the contrary, the use of Egyptian cotton is compulsory, even though the Egyptian textile plants are required to produce heavy cloth normally manufactured everywhere else with a low grade cotton. This cloth comprising the greater part of their production, is destined to cover the needs of over 75% of the Egyptian population. There may be possibilities in Egypt, where cotton textiles manufactured from Egyptian cotton are subsidized for internal distribution to meet the requirements of the low - income consumer, of obtaining imported supplies of surplus, and low priced short staple varieties of cotton if such imports could be linked with exports of proportionate quantities of Egyptian cotton. Since this will afford relief to Egypt and other nations of disposal of surplus and of subsidies on cloth for internal distribution, it should open up possibilities of negotiating satisfactory basis of prices for the short staple cotton to be importer and long staple

15. SHABANA, Zaki, M., *The Competitive Situation of Egyptian Cotton in the American Market*, Ph.D. Thesis, University of Wisconsin, Madison Wis., 1951.

Nation has the opportunity to guide the world trade conducted on a basis beneficial to all, with greater freedom than was possible in the past. The world economic foreign policy has long been directed toward promoting world economic cooperation as one of the principal means of eliminating international economic friction and therefore maintaining peace. The proposed charter for an International Trade Organization was accepted after difficult negotiations by 54 countries. This policy recognizes the economic interdependence of nations. It also recognizes that world prosperity and security are bound up with the economic well being and resulting political stability of all countries.

Under the circumstances we have discussed before, the Egyptian government should take action through measures of its own, and through measures undertaken jointly with other governments to promote Egyptian cotton trading in the world market or at least make it freer. The following remedial measures deserve consideration. They tend to encourage certain suitable international actions favorable to the Egyptian cotton trade. They will be important steps in the direction of reducing these barriers to world trade.

1. *Establishing Cotton Marketing Research Council for Studying Market Potentials of Egyptian Cotton:*

To day our most difficult problem facing the Egyptian cotton is that of its distribution and of achieving and maintaining high level of effective foreign demand. Sustained high level of effective foreign demand is dependent on sustained purchasing power and efficient marketing practices. These goals create additional needs to accurate facts to guide cotton production in Egypt. For this purpose the government should establish Cotton Marketing Research Council, which will gather the current and accurate information on foreign markets and on general business conditions abroad. More emphasis may therefore be expected on development of the art and science of distribution and maintaining high levels of sales of Egyptian cotton. These studies may be made with different management problems in mind, but many such divergent problems have, as a prevailing

600 P.T. per 100 kilos for Karnak and 400 P.T. for Ashmouni and other Egyptian varieties. 14.

The aim of this tax is to subsidise local spinners, who are running short of stocks, and have to buy at the present high market level, and who other hand must continue to sell their yarn at official pegged price of 45 tallaris per kantar of raw cotton. The real cause for this export duty is that Egyptian manufacturers have only Egyptian cotton at their disposal. They cannot adapt their raw material to the requirements of the nation, without subsidies from the Government. Yarn output is concentrated on course counts, the average being 16's to 17's, which is consumer within the country for producing the heavy cloth required by the rural population, amounting three-fourths or more of the inhabitants of Egypt. Since the use of Egyptian cotton is compulsory, the paradoxical situation arises, where a needless and expensive. raw material is compulsory employed for the production of an essentially low-priced finished article. The only solution is that the Egyptian manufacturers should therefore be supplied with raw cotton by exchanging other world short staple cotton with Egyptian long staple cotton through intergovernmental agreements. This will enable them to market their output at prices, which the government sets considering the consumers ability to pay without resorting to put this obstacle, the export duty in the way of Egyptian cotton world markets.

SUGGESTIONS AND MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF EGYPTIAN COTTON EXPORTS IN THE WORLD MARKETS

Nations cannot hope to prosper in a world impoverished by national animosities, currency chaos, exchange restrictions, uneconomic tariffs and quotas. Now, with the war effects over, and since the great task of construction has begun, the United

-
14. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News - Egypt and the Export Tax », « The Egyptian Cotton Gazette, Vol. 13, May, 1951, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, P. 98.

1945-46 imports of Peruvian cotton amounted to 13 million pounds (26,000 bales), or 28% of the U.S. total imports of cotton 1.1/8 inches and longer. - 13. Imports from Peru are mostly Pima cotton, which can be used in fine goods. This cotton takes a lustrous mercerized finish, but, because of its weak fiber, it cannot be substituted instead of the Egyptian cotton even of shorter lengths. Generally we can say that Egyptian cotton is still urgently needed where strength and fineness are required.

Thus more emphasis of the Egyptian government should be taken to maintain high levels of effective demand and achieve high levels of sales of Egyptian cotton in the American market.

EXPORT DUTIES ON EGYPTIAN COTTON.

Reference has been made to the restrictions taken by foreign governments. Add to this, the Egyptian Government have put an obstacle in front of the Egyptian cotton exports. The Egyptian cotton has been subject to an export tax of approximately 1.5 P.T. per pound, since 1933 except for this period from 1945 to 1947. Since April, 12, 1948, the price of Egyptian cotton would be increased by the Egyptian export tax of about 227.8 P.T. per 100 kilos unless the foreign importer absorb that cost. In addition, this tax has been increased since March, 1950 to 400 P.T. per 100 kilos. This governmental decree was made applicable to all shipments (old or new crops) affected after August, 31, 1950. On January 7, 1951, the Egyptian government issued a decree doubling the export tax on raw cotton, which become valid from one minute after midnight on January 7, 1951. In accordance with a Ministerial decree dated May 18, 1952, all sales concluded on, or after May, 19, 1952, till August 31, 1952 have been exempted from the export tax. This decree also rules that by September, 1st, 1952, the export tax will be

13. United States Tariff Commission *« Supplemental Import Quota on Long Staple Cotton — Report to the President »*. ReReport No. 158 Second Series. Washington D.C. United States Government Printing Office, 1947, Pp. 41 - 44.

lod. - 12. The new quota that opened on Feb. 1st, 1950 was closed on March 10th, 1950 and no more Egyptian cotton entered into the United States until Feb. 1st 1951, on the primary quota. Consuming industries in the United States require large amounts of cotton having a staple of 1.3/8 inches or more in length. All available information indicates that, as a general rule, Egyptian extra long staple cotton competes only to a very limited extent with American long staple cotton. Egyptian extra long staple cotton (Karnak) is not substituted to a significant extent for the American ordinary long staple cotton except under abnormal conditions such as when the United States' crop of ordinary long staple cotton is unusually small, and insufficient to meet the requirements of the domestic cotton manufacturing industry. Thus the assumption that imports of Egyptian cotton replace domestic cotton, pound for pound is not in accordance with experience. Representatives of important mills stated that, because of the need of some grades, and lengths of the Egyptian long staple cotton, they would be obliged to suspend or discontinue production of certain types of fabric which they were making. In general quantitative restrictions should be eliminated in principle, both as regards to export and import trade, otherwise some nations may take recourse to measures which are destructive to world economic commerce.

Trade preferences also were adopted by the United States in the beginning of 1940's against the Egyptian cotton. Suspension of the quota restrictions from application to cotton 1.11/16 inches and longer, effective Dec. 19th, 1940, and the replacement of the individual country quotas by a global quota, effective July 29th, 1942, favored imports of Peruvian cotton. Peru's share in total United States imports long staple cotton, rose from one to three per cent before 1940-41 to more than 10% from the total American cotton imports in 1941-42, 1944-45. In

12. United States Tariff Commission « *The Import Quota on Long Staple Cotton, Supplement Report 1949, Report to the President* », Report No. 166 Second Series, Washington, D.C. United States Government Printing Office, 1949.

try. Add to this, some amount of Egyptian cotton is bought for speculation by merchants who take advantage of government regulation to charge exorbitant prices for free cotton. Consequently, mills have to lay out a tremendous amount of capital for a year's supply with no method of hedging it on « futures » market. Thus, importers of Egyptian cotton in United States face terrific expenses in financing such a movement and these expenses are compressed into a month time or little more. The business for the rest of the year is reasonably quiet. Small importer, who cannot finance large movements at one time, and could handle cotton on a monthly basis, suffers more.

Since there is no large amount of cotton grown in U. S. to compete with Egyptian Karnak, the American economic policy of restrictions is hardly defensible. But, tied in with politics as it is, and with the southern farmers having as many votes as they do, little, if anything will be done to alleviate the situation. The United States has had supplement quotas from time to time, but these were only temporary measures which led only to further speculation until the supplemental quotas were allowed. This could explain why, in spite numerous petitions before the United States Tariff Commission in Washington, cotton mills have been unable to get any permanent relief. The United States Tariff Commission incidentally is for the mills suggestions of letting cotton over 1.3/8 inches come in free of the quota, and recommended that to President Truman, but it was vetoed by the President in July 8, 1948. - 11. In order to give cotton mills something, or to alleviate the effect of the refusal on the other hand, the U.S. Tariff Commission and the President changed the date of the quota year from the 20th. of December to the first of February, giving them a prorata quota to cover this new per-

-
11. United States Tariff Commission « *The Import Quota on Long Staple Cotton (1948)* », Supplemental Report to the President, July 14, 1948, Report No. 161. Second Series Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, 1948.

Upland, 1 1/8 inches in the United States Markets. Thus the United States imports of Ashmouni dwindled to about half a million pounds annually during the late 1930's 8. As a matter of fact, the American mills used to be supplied by fabrics which had been obtained from foreign manufacturers who were in a position to purchase the staple lengths of cotton they require without tariffs, and export the fabrics to the United States. This tariff was reduced from seven cents per pound to 3 1/2 cents per pound by the trade agreement with Peru, effectively July 20, 1942. The automobile tire manufacturers turned to a shorter domestic cotton, since it was cheaper, and ultimately to synthetic fibers, which is the stage that they are in, now. The Egyptian extra long staple cotton is still in, although it is circumscribed by governmental regulations. Formerly, while there was a duty imposed on foreign cotton in U.S. markets, no other restrictions were in force. With the advent of President Roosevelt economic program and his agricultural subsidies, it soon became evident that mills were using more Egyptian cotton than formerly. But due to the pegged price of American cotton, they could purchase Egyptian cotton cheaper. Therefore, to plug the leak and close the loophole, a quota of approximately 45 millions pounds was invoked 10. In other words, during any given year, starting Sept., 20 only 90 thousands bales of Egyptian cotton could be imported into the United States. Every year the mills, knowing that Egyptian cotton consumption in the wanting to assure themselves of a year's supply try to bring all United States will be over the amount allowed by the quota, and of their foreign cotton when the quota opens, and assure its

8. United States Tariff Commission « Supplemental Import Quota on Long Staple Cotton - Report to the President ». Report No. 158, Second Series. Washington, D.C. United States Government Printing Office, 1947. Pp. 32 - 39.

9. Ibid. Pp. 41 - 44.

10. United States Tariff Commission, « Supplemental Import Quota on Long Staple Cotton » — Report to the President, Report No. 158, Second Series. Washington, D.C. United States Government Printing Office, 1947.

Egyptian cotton to France have consistently exceeded 100,000 bales, while the Sudanese cotton market has been completely neglected as it was neglected in the other European markets.

Generally, the Egyptian cotton market has been badly affected by the decreased importance of the payment problems in 1950 - 51 and 1951 - 52, because of the market improvement in the dollar situation in the main importing countries during the early quarter of 1951 and the generous amounts of financial aid to the European countries and the cotton purchases made available by the Economic Cooperation Act. Roughly 50% of world imports of the United States cotton were financed by E.C.A. grants. In Europe this percentage was very much higher e.g., 89 per cent. Finally we can say that the principal feature affecting postwar Egyptian cotton trade has been the more active participation by national governments from the side of demand and supply. The emphasis was on centralized buying by important world cotton consumers due to the disruptions in private trade caused by the war and the exchange difficulties. These exchange difficulties tend to foster bilateralism either indirectly as part of the general trade policy involving a wide range of commodities or directly as barter deals specifically referring to cotton. In many countries, as we have seen, government influence now embraces nearly every angle of cotton production and distribution. In recent months most of the cotton purchases have been set by the direct negotiations with the governments of producing countries.

INTERNATIONAL TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON IN THE AMERICAN MARKET.

Historically, Egyptian cotton both types, ordinary long and extra long staple have been heavily used in the United States, the first for tire fabrics, and the latter for thread work. The Egyptian ordinary long staple cotton was completely eliminated by the enactment of the Tarrif Act 1930, by which a duty of seven cents per pound was imposed on Egyptian cotton. Following the imposition of seven cents per pound duty, the margin of the price of Egyptian Ashmouni increased over the American

respective sterling pounds must come from the Italian accounts in London, and funds were eligible to the credit of an Egyptian transferable accounts in London too. This arrangement came as a great relief to the Italian buyers of Egyptian cotton and has been instrumental in increasing considerably the sales of Egyptian cotton to Italy 5.

Purchases of raw cotton in France have been restricted by an agency G.I.R.C., which is granted credit from the government in the required currencies. This organization which is managed by a council of spinners and merchants, has done a great service to the industry in regards to both the quantity and the quality of cotton which it has supplied to the mills. Since 1946 - 47, the scarcity of foreign currency and the non-convertibility of Sterling pounds in United States dollars has slowed down imports of cotton from the dollar Zones. It is for this reason that imports of American cotton have been curtailed, and Indian and Egyptian cottons were bought in substitutions. During 1947 - 1948 cotton season, France imported 219,000 bales of the Egyptian cotton and was the second consumer country of Egyptian cotton. A trade agreement between Egypt and France was signed on June 8, 1948. This agreement has allowed for unfettered commercial transactions between the two governments. It was effective for one year and was renewed for another year 6. In 1949 - 50 France became engaged, in addition, to furnish Egypt with products of prime necessity up to the value of 14 millions Egyptian pounds, against an equal value of Egyptian cotton, linen, and leather goods 7. In the last two years imports of

-
5. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News - The Italian Sterling Agreement », *The Egyptian Cotton Gazette*, Vol. 6, January, 1949, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, Pp. 74 - 75.
 6. The Egyptian Cotton Gazette, « Note on the State of the French Cotton Industry », *The Egyptian Cotton Gazette*, Vol. 3, January, 1948, Alexandria, The Alexandria Cotton Export, Pp. 73 - 76.
 7. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News — The France Egyptian Trade Agreements », *The Egyptian Cotton Gazette*, Vol. 6, January 1949, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, p. 73.

tion of enabling the Commission from falling prices or from any other cause 4.

Broadly speaking, the British government seems to be aiming from adopting such an economic policy at : (1) pursiut of broad national planning (2), discrimination in trade through allocation of exchange and increasing the national income, and (3) efficient collective bargaining power. Due to this British economic policy, the Egyptian cotton market has been adversely affected. Assuming that the bulk of trade with the Sudan and other African cotton producers continues, then there would inevitably be a reduction in Egyptian cotton imports to England. A further contributing factor, of course, is the present textile recession which tends to be more severe in the finer fabrics than in the cheaper qualities. Thus it is very difficult at this stage to predict the future trends of Egyptian cotton imports to England.

On the list of Egyptian cotton consuming countries, Italy comes next to the United Kingdom and India. Raw cotton arrival at Italian ports in 1946-1947 totalled about 1,900,000 bales, of which about 900,000 bales were from the United States, 270,000 bales from Egypt and 420,000 bales from Brazil and the remainder come from East India and Peru. Unfortunately, Italy raised difficulties with the Bank of England over the transferability of the sterling pounds in regards to Egypt. The Italian Government decided on April 3, 1948, that all exports of Italian goods to Egypt should be paid in the U.S. Dollars. The same decision was taken by the Egyptian Exchange Control authorities in regard to all exports from Egypt to Italy. For several months Italy could get Egyptian cotton only against payment of free dollars or in some cases in compensation against shipments of Italian goods to Egypt. On Dec., 27, 1948, Banks in Egypt were informed that Italy was again allowed to purchase Egyptian cotton in sterling pounds. It became understood that

4. British Board of Trade, « Report of the Cotton Import Committee », **The Egyptian Cotton Gazette**, Volume No. 16, May, 1952, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, Pp. 43 - 70.

imports to England fell last year to only very small fraction of their normal volume, the imports of Sudanese cotton rose to over 300,000 bales, which used to be no more than 20,000 bales in the previous seasons 3.

The principal feature affecting postwar Egyptian cotton imports to England has been the participation of the English government in the trade. Before the outbreak of the last world war the import of Egyptian cotton was entirely in the hands of merchants and users and most of the cotton imported was handled by the members of the Liverpool and Manchester Cotton Associations, who carried out their transactions on the Exchanges of these two cities. Both associations operated spot markets, and in addition the Liverpool cotton association operated a «futures» market. Through the «futures» market importers, spinners, and others were able to protect themselves against certain fluctuations in the price of raw cotton. Under the war arrangements of March 1942, the importing and the distribution of raw cotton became the sole responsibility of the Cotton Control as set up the Ministry of Supply, which was transferred later to the Board of Trade. In 1st. January 1948, the Raw Cotton Commission took over. After the war, the Cotton Control changed the method of buying cotton in the producing country to an agent of the foreign shipper. Many members of the Cotton Associations of Liverpool and Manchester now act as agents of the foreign shippers and to-day most of the cotton is bought under bulk purchase arrangement between the Raw Cotton Commission and the government concerned. The Raw Cotton Commission is required by law to sell cotton at prices best calculated to further the English public interest in all respects. A reserve fund of L.E. 30 millions financed initially from the profits on a rising market from April, 1946, was provided with the inten-

3. International Cotton Advisory Committee, « Cotton, monthly Review of the World Situation », October, 1952, Vol. 6, No. 2. I.C.A.C., Washington, D.C., U.S.A. Pp. 8 - 15.

India	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	506	216	38.2	13.6
particulary controlled	1948-49	839	347	41.3	20.4
... ..	1949-50	950	254	26.7	15.2
... ..	1950-51(b)	796	219	27.5	14.2
2) Custom duty of 2 annas per	1951-52(b)	947	107	11.4	11.7
pound on Egyptian cotton ...	1952-53(a)	157	41	24.2	5.5

(a) From August to Dec.

(b) From August to May.

Resource : —

COTTON, Intern. Cotton Advisory Committee - Dec. 1952 — p. 44.

COTTON, Intern. Cotton Advisory Committee - Febr. 1953.

(1) Season August to July.

(2) Total Imports of all growths.

(3) Imports of Egyptian cotton.

(4) Imports of Egyptian cotton as per cent of total imports.

(5) Imports of Egyptian cotton as per cent of Egyptian cotton exports.

INTERNATIONAL TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON IN EUROPEAN COTTON MARKETS.

Egyptian cotton is sold to all major cotton consuming countries in Europe. Among the nations buying cotton from Egypt are the United Kingdom, France, Italy, Switzerland, Spain, and Germany. The reason for the popularity of Egyptian cotton is its long staple and high quality of the fiber. The United Kingdom, the largest producer of fine and special yarns, is traditionally the principal market for Egyptian cotton, particularly of the longest varieties and best grades. England has been the best customer for Egyptian cotton until last year, India and France have come ahead. The English market is the largest single market for the exportable cotton surplus of the world. England now imports cotton from no less than 30 different producing

countries. Although; there have been significant fluctuations in the quantities imported from the individual countries, England has favored recently the policy of increased consumption of cotton from the African territories. While the Egyptian cotton

**GOVERNEMENT MEASURES AND THEIR EFFECTS ON IMPORT
OF EGYPTIAN COTTON INTO MAJOR
IMPORTING COUNTRIES, 1947-48 to 1952-53.**

<i>Import- ing Country</i>	<i>Governmental measures in force on Egyptian Cotton imports.</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>
United Kingdom :			<i>(1000 bales)</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	1322	381	28.8	24.2	
controlled by exchange control	1948-49	2256	519	23. -	30.5	
2) Central buying by British Raw	1949-50	1888	321	17. -	19.5	
Cotton Commission	1950-51	1971	412	20.9	26.8	
3) Prices determined by Raw	1951-52	1826	72	3.9	7.9	
Cotton Commission	1952-53	390	11	2.8	1.5	
France :						
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	820	187	22.8	11.9	
controlled by exchange control	1948-49	1121	127	11.3	7.5	
2) Partially central buying by the	1949-50	1334	223	16.7	13.5	
G. I. R. C.	1950-51	1071	104	9.7	6.7	
3) Prices determined by G.I.R.G.	1951-52(a)	1116	108	9.7	11.8	
4) Taxation on Egyptian cotton	1952-53(a)	407	98	21.6	13.5	
imports.						
a) 20% « ad valorem » Tax.						
b) 1% transaction Tax.						
c) 1.50 % local Tax.						
Italy :						
1) Imports of Egyptian cotton	1947-48	641	199	31.0	12.6	
are controlled by exchange	1948-49	982	160	16.3	9.4	
control except from Letg. area	1949-50	979	118	12.0	7.2	
2) Custom duty — 150 liras per	1950-51	1022	167	16.3	10.6	
per quintal (100 kilograms) ...	1951-52(a)	733	88	12. -	9.6	
... ..	1952-53(a)	270	79	29.2	10.9	
U.S. of America :						
1) Quota per year for cotton :	1947-48	234	88.2	37.7	5.5	
1.1/8" and above but less than	1948-49	163	95.8	58.8	5.6	
1.1/16" is 45,656,420 lbs.	1949-50	245	136. -	55.5	8.3	
2) Custom duty of 3.1/2 cents per	1950-51	188	146.6	77.7	9.5	
pounds net weight on cotton	1951-52(a)	123	92.7	75.3	10.2	
1.1/8" and longer	1952-53(a)	72	35. -	48.6	4.9	

that extent are important considerations in our economic policy.

Egyptian economy has for a long time been built on cotton. Cotton is the main factor in Egypt's prosperity or depression, and it has a determining influence either directly or indirectly on the whole economic life of the country. Thus, it is the principal factor in the international trade balance of Egypt. It normally accounts for about three fourths of all Egypt export proceeds ¹. It is no wonder then, that the attention of the whole country is fixed upon its price, and its fluctuations with great concern. Every wrong done to the cotton price, deprives Egypt of the fruit of the arduous labor exerted willingly for the production of the commodity so indispensable for the economic and industrial world. Before World War I, Egypt was able to export the whole of its cotton product with the exception of an insignificant quantity, which was carried over at the end of the season. Now, however, the position is reversed and the quantity carried over every year is much greater than it was in those days. This is due to several reasons, amongst which are the increase of the world's output of cotton, the spread of the synthetic fibers industry in many countries and the new restrictions imposed upon international trade ². Table (2) gives the most recent picture about the situation of the imports of Egyptian cotton into the major importing countries, and the governmental restrictions, which are in force on Egyptian cotton imports. But the real impact of the international trade barriers on Egyptian cotton, however, is inadequately portrayed by abstract figures. Thus in this article, it is attempted, as far as possible, to go one step further to a brief analysis of the direction of the Egyptian cotton trade in recent years. Attention will mainly be directed to the most important markets of the Egyptian cotton in Europe and in the United States.

-
1. Dunn, Read, P.Jr. *Cotton in Egypt*, National Cotton Council, Memphis, Tennessee, U.S.A. March 1949.
 2. El-Wakil, M.M. *The Cotton*, Interparliamentary Union, Cairo, Conference, Cairo, Imprimerie Misr, S.A.F., 1947.

AN ANALYSIS OF THE WORLD TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON

By

ZAKI M. SHABANA, Ph. D. *

University of Alexandria

INTRODUCTION

One of the salient features of the postwar world is the network of restrictions that encumber the international commerce. These restrictions have been greatly expanded during the thirties as a measure of the great depression, or as an implement of economic warfare in preparation for the coming military conflict. They have even been augmented by various new types of wartime trade controls. These restrictions that spread from one country to another during the early years of the last decade consisted not only of greatly increased customs duties, but also much more direct obstructions. Prominent among these were complex systems of import quotas and controls over the use of the foreign exchange resulting from exports. Quotas naturally set an upper limit beyond which the volume of imports of any commodity cannot pass. The seriousness of these obstacles may be gauged by an examination of its nature and its effects upon postwar trade.

Egyptian cotton meets in most of the world markets nearly all kinds of these international trade barriers, which grew up in the last two decades. Tariffs, quotas, governmental purchasing and export duties limit Egyptian cotton imports, and to

* Lecturer, Department of Agricultural Economics, College of Agriculture, University of Alexandria; Alexandria, Egypt.

It would compensate the entrepreneur for the lack of external Economies which his opposite number in England and U.S.A. enjoys viz : cheap credit, cheap electricity and the establishment of training centres for workers.

Industrialization is the main economic issue at present, since it involves the employment of the surplus agrarian population, the raising of the standard of living of the population, the full use of the resources of the country and the diversification of its economy. The government must commit itself to a policy of industrial expansion, to achieve its objectives of re-organising the country on strong sound economic basis that will give the country the prestige and power that are due to its position in this part of the world.

creation of an economic environment necessary for private industrial activities. The low rate of savings and the reluctance of the wealthy to invest in industrial projects are the primary causes of government intervention. Furthermore many industrial enterprises require the active intervention of the state in order to be reasonably certain of success. The people of this country have always looked up to the government for guidance and help in all matters concerning agriculture or industry. Some people may criticise this attitude by saying that the government cannot do everything for its people, but in a country where there is a few persons with industrial experience, it has no way of evading its responsibilities in this sphere. The government must pave the way for industrial expansion by providing the facilities and services incumbent on it. The most important services it can render, are the technical and economic surveys which form requisities of the study of the commercial possibilities of enterprises. It is its duty to set production goals to ensure that resources will not be misallocated and that industrial expansion moves in the right direction. It should create a number of industry-promoting corporations to undertake the establishment and expansion of electrification programmes, the construction of port works the exploration and development of general resources and the development of a national steel and iron industry. It should provide a centralized information service to assist industrialists in the choice of sites and locations of new plants and in the problems of industrial development generally. The government may pioneer the establishment of new industries itself, if private capitalists are reluctant or unable to do so, in the expectation that it can withdraw from industry once the pioneering stage is over. (1).

-
- 1) Arthur Lewis : *« Aspects of Industrialisation » a course of three lectures arranged by the National Bank of Egypt March 1953.*

tion facilities and present and future market requirements. The internal market is handicapped by the preference that certain people accord to imported articles, even if the quality of the home article is the same and the price is less. This attitude is due to lack of confidence in the technical ability of Egyptian industries. Furthermore consumers of imported articles have different buying motives than those who consume home made goods ; the former are influenced by emotional motives; the latter by patriotic motives or by rational motives. In order to strengthen the market for home industries and expand it, the following measures may be advocated :

I. Standardization of the products of the industry to guarantee its quality and price.

II. The formation of a trade commission to test the quality and standard of the product and to determine its price in comparison with a similar imported articles.

III. Effective publicity compaigns based on market research and the use of better sales methods.

IV. Protective tariffs on similar imported articles. Although this step results in the loss of the real income of consumers of imported goods, but it will be in the favour of industrial wage earners.

V. Increase in the efficiency of managerial and technical units to increase the productivity of labour and thus decrease costs.

5. The Role of the Government.

The government in Egypt has great responsibilities in planning for industrial expansion and in taking the initiative for the

I. A board of professors should assist in solving the problems of enterprises by means of studying the cases submitted to them. In order to ensure absolute secrecy in dealing with such cases, all information that leads to the identification of the enterprise should be entirely omitted.

III. The application of the methods and practices of modern business administration in enterprises by means of organizing a special course for the present staff to increase their knowledge and improve their managerial ability.

IV. *Markets*

The principal factor determining a country's potential for industrialization is its own internal market. We may safely assume that Egypt possesses this requisite. In a manufacturing economy provided that the process of industrialization is accelerated, since it involves the transfer of man power from low-productivity pursuits into higher productivity employment. Income expansion will cause an additional demand for consumers goods. The transfer of population from rural to urban areas brings about a change in the spending habits of the individuals and the increased demand for consumers goods is likely, at first, to be concentrated in a limited number of goods and services such as clothing, housing and food. The internal market for cotton textiles has reached its limit and at present production has increased to such an extent that it must seek outlets either in the Arab countries or in the Sudan. This means that there is more capital in this industry than could be absorbed by present market conditions. The government must interfere to plan industrial expansion, so as to divert capital from established industries to new fields thus helping them to retain their markets. In other words, the government must define the number of firms to be established in each industry in reference to resources, produc-

the negligence of the economies from skilful administration may be briefly stated as follows :

I. Egyptian industries have started and expanded during war times, when market conditions enabled them to sell at whatever prices they charged.

II. Entrepreneurs concentrated their interest on the production side of the business.

III. Lack of foresight on the side of business men who did not realise that sound organization and management can yield economies as important as those of production.

IV. The application of government routine in the management of a business, since most executives are recruited from exemployees or ministers of state.

V. The majority of Egyptian enterprises are operated arbitrarily without any research because it depended on the reputation of some members on the board of directors.

The question of acquiring administrative ability is not a thing to be achieved in a short time. But we can propose a plan to assist in the formation of a source of potential executives, provided that business should co-operate whole heartedly in this matter. The proposed plan may proceed on the following lines :

I. The establishment of a school of business administration staffed with professors from Egypt and other similar institutions abroad.

The school should be confined to the graduates of the faculties of commerce, where courses of the different branches of business administration are studied with reference to the requirement of the Egyptian industry and commerce.

in the major fields of production and in putting Egyptian industries on sound basis.

III. Administrative Ability.

William Newman states that (1) : « skillful administrators are vital to every dynamic successful enterprise. Other things such as capital and technical knowledge are also needed, but without competent executives no company can long hold a place of leadership. These men must plan, direct and control the operation of the business. »

This passage reflects in a true sense, the importance of the role of skillful administrators in the successful conduct of the business. Administration is an art that depends on training, ability, and business judgement and foresight. The administrator must know how to plan things, to organize activities, to direct business affairs, to control results, to use data, to interpret business conditions, to analyse facts, to reach decisions and lastly to safeguard the interests of the enterprise.

Egyptian industries as a whole are lacking in the number of skilful administrators. The importance of the part played by the administrative side of the business and the economies resulting from the sound organization and management of the enterprise are matters that have been recognized only recently when industries complained of the fall in their sales volumes and increased costs. The Ministry of Industry and Commerce called at one time an English expert, a certain Mr. Whitehead to investigate the increased costs in the textiles industry and he reported that the most outstanding cause for increased costs is the lack of administrative ability. Causes that might have attributed to

I. Administrative Action by William H. Newman.

of school fees in primary and secondary education led to a decrease in the number of pupils in technical schools from 17,538 in 1937 to 12,575 in 1951. (1) I may propose the formation of a joint board of representatives of industry and education to draft a programme based on the technological requirements of industry and a system of technical training in the plants of factories located near the schools. The benefits may be even greater, if an arrangement can be made whereby workers of highly mechanized industries receive courses in the theory of technology to broaden their outlook and increase their efficiency and productivity.

The Egyptian industries of today are complaining of the low level of technology of their labour and this is to be expected, since the main source of the supply of labour is agriculture where the techniques have never changed for centuries. Modern industry in the advanced countries of Europe and U.S.A. have made great strides in technical development which have led to remarkable increases in productivity. Egypt can benefit greatly from the store of tested technical and scientific knowledge available in the industrial countries of Europe and U.S.A. It can make it a fixed policy to send large numbers of the graduates of engineering faculties to practical missions abroad and especially in the factories of companies that undertake the execution of government expansion projects. But, if the country really wants to accelerate the rate of industrialization and catch up with the great development in technology, it must, either encourage the migration of technicians from abroad, or at least grant them the facilities to come and work. The advent of foreign technicians will help the country in reaping the full fruits of technological improvements.

1. *Federation of Egyptian Industries Year Book of 1951/1952.*

of foreign capital in economic development programmes, on the pretext that it will bring with a foreign influence that may interfere in the conduct of political affairs of the country. But I firmly believe that a well organized society, enjoying a better standard of living backed by strong and benevolent government will stop any adverse foreign intervention.

We may conclude by saying neither the insufficiency of foreign capital, nor lack of private domestic investment is at all likely to deter the government in its determination to maintain and whenever possible, to raise the rate of industrial development. Since it may be obliged in such circumstances to use reserves of gold and foreign currency in the Central bank.

II. Skilled Labour.

Industrialization requires workers with specialized skills. In the past it has been considered economical to employ a large number of workers at a low daily wage. Such concept of labour is fundamentally fallacious, since the efficiency of an unskilled, poorly fed, poorly clothed labour, is based entirely on the amount of physical energy that he can mechanically spend. The growth of industries must be accompanied by educational programmes to develop a skilled supply of labour. The prevalence of illitracy and technical inexperience results in an actual shortage of the desired type of labour. The problem of an adequate supply of labour capable of satisfying industrial requirements can be solved only by a long range schedule of technical education. The Government must reconsider the objectives of the technical education system in the light of the repuirements of industrial expansion. It must equip technical schools with models of the type of machinery that is actually used in industry, or may be used in the future. Furthermore, it must encourage youngsters to join technical schools in numbers sufficient to form regular source of skilled labour. But it is unfortunate that the abolition

funds; (a) direct investment through the establishment and operation by the foreigners of enterprises in the country, (b) grants and loans from international institutions such as the Export Import Bank and the International Bank for the Reconstruction and Development or from Point Four Funds for the economic development of under-developed countries. Both institutions have been officially committed to a policy of taking care of underdeveloped areas. But even if all funds, at the disposal of the two institutions, are applied to the financing of industrial projects in under developed areas, they will fall short of the volume of foreign financing needed by these countries. It is apparent that funds that can be obtained from the two institutions are limited and therefore we have to resort to the encouragement of direct investment by foreigners in our industrial expansion schemes. The government has already taken a step to encourage direct investment of foreign funds by amending the law governing the formation of foreign companies in Egypt. The new amendment stipulated that 51 per cent of the capital would be foreign and only 49 per cent would be Egyptian. We must give foreign investors all the guarantees necessary to ensure their participation in accelerating the rate of industrialization, since the country will not only benefit from the availability of new funds to finance purchases of capital goods from abroad, but also from the economic surveys they will undertake before exposing their capital to business risks. The government must take the necessary steps to eliminate deterrants to direct investment of foreign funds. It seems that foreign capital will seek investment abroad when the yield is greater than the same at home. Therefore, it is advisable to accord foreign investment relief from double taxation. The government has realized the importance of foreign capital in industrial expansion schemes, and promulgated a new law permitting foreign investors the right to transfer 10 per cent of profits of business in the currency brought in at the beginning. Some people may object to the participation

to industries such as roads construction and industrial estates for plant location.

The savings effected by the preceding proposals cannot release large sums for capital formation. The absence of domestic heavy industries necessitates the importation of a large proportion of goods needed in the process of industrial expansion. If the proceeds of exports are substantial and stable; Egypt may be able to satisfy its needs of imports of capital goods, without resort to foreign borrowing, but we know that cotton, in either fibre or seed form, contributes 88 per cent of the total exports. Cotton being a primary product and an article for export is subject to violent fluctuations in price. Furthermore, the cotton market is unstable owing to obstacles in the conduct of international trade. This means that we cannot market our cotton in the country whose currency is needed to finance industrial expansion. There is then a strong case for the import of foreign capital to accelerate the rate of industrialization. The availability of foreign exchange for the purchase of capital goods abroad is presumably the most important limiting factor on the rate of industrial capital formation. Only if sufficient foreign funds become available, can the insufficiency of domestic savings be overcome. The only country which is likely to be able and perhaps willing to bear the financial and real burden of assistance to Egypt is the United States. Egypt cannot easily seek the foreign funds necessary to finance industrial expansion. The instability of the political system in the old regime the arbitrary kind of government and the presence of the graft, all have contributed greatly to the lack of confidence in Egyptian capital market and to the flight of foreign capital from the country. But the new regime by the overthrow of the old political machine and by purging the administration of corruption and graft, has helped to restore the confidence of the people in the integrity of the country. There are two ways of securing foreign

dard of living is depressed. It is a well known fact that people of the upper middle class and the rich have a tendency for conspicuous consumption and there is no doubt that a fall in their consumption would be in the public interest.

III. It is necessary to use controls which ration luxury consumption such as import controls and special taxes on luxuries. Furthermore, the government must interfere to control the money spent abroad since in the past large fortunes were squandered annually under the pretext of medical treatment or business affairs.

IV. The government can mobilize the savings of the people by issuing bonds to finance a programme of industrial development. This measure if undertaken will succeed, because the investor will be relieved from fear of insolvency and personal risks.

V. People may be encouraged to save, if they can find appropriate savings institutions. The only savings institution of importance for the middle and working classes is the Post Office with a total of 28.4 million pounds in 1951. Therefore, it is necessary that the government should support the establishment of savings Banks and social insurance funds. This measure serves a double purpose; to encourage savings; and to create funds that may be invested in industry. In order to insure that savings will be invested in the development of industry favourable rate of interest may be offered to savours taxation relief; rewards for money invested in them by subsidies.

VI. Fiscal policy is an instrument that may be used to correct the existing inequalities of income and direct savings to desirable projects. Import duties may be imposed for the purpose of reducing the importation of consumption goods; since a large proportion of the higher incomes tends to be spent on luxury and semi-luxury imported goods. In addition, certain types of capital goods may be exempted from taxation. Heavy taxation of undesirable investment may be used to set free productive resources. The government may induce desirable investment by such measures as tax exemption for enterprises using primary materials, exemption from profits taxation for a limited number of years, differential tax system and subsidies. The present fiscal policy must be reconsidered in the light of industrial development by using some of the proceeds of taxation to grant facilities

1. Capital Formation.

It is a well known fact that Egypt enjoys a low income per capita owing to the increase in the members of agrarian population relative to the area of cultivated land. Furthermore, maldistribution of wealth caused by the former land tenure system, resulted in the concentration of wealth in the hands of comparatively few persons. This means that the only source of financing new industries, must come from the higher income groups, viz.: the rich and the upper middle class. The majority of savings of the higher income groups tends to go either into the hoards of gold or foreign exchange, or else into a limited range of investments such as land ownership, real estate and well established lines of commerce. Some people preferred to invest their savings in the purchase of new land which led ultimately to the overvaluation of arable land. Besides there is a tendency among certain people to invest their savings in buildings in big cities especially Cairo and Alexandria. In other words resources that might have been available for capital formation were used in traditional investments. The main obstacles to capital formation in Egypt are the fear of risk, lack of confidence in the solidity of Egyptian industries and the absence of a government policy to encourage people to invest their savings in industry and to safeguard their interests. In spite of these obstacles, some savings were diverted to finance the formation of new enterprises during and after the Second World War. But if we want to organise the formation of capital from domestic sources, certain measures must be taken. These measures may take the form of the following proposals :

I. The government can divert savings from land and buildings to industry by making the latter as safe and profitable as the former. It may achieve this purpose by alleviating the fear of people regarding business risk by guaranteeing the soundness of the enterprise from the commercial point of view.

II. A popular government, can succeed in getting the people to co-operate voluntarily in limiting consumption especially that of articles imported from abroad to economize in foreign currency and thus release funds for capital formation. But this measure must not interfere with the consumption of people whose stan-

based on local raw materials. In some cases, Egypt enjoyed some export trade in oil, oil cake, refined sugar, molasses, milling residues such as barn, phosphate of lime salt, cigarettes and alcohol. It is the textile industries that have shown the greatest advance, both in spinning weaving, bleaching and dyeing. In spite of the difficulties it faced during the last war in obtaining replacements and spare parts, while running plant for a long period at full pressure- and in spite of the insufficient quantity of spinning compared with weaving capacity, the industry has increased its output to a point at which it can supply the essential cotton textiles needs of Egypt. There is no doubt that had the supply of machinery been possible the war-time development of Egyptian industry in general would have been much greater. The war has given impetus to a number of new industries, viz. : chemical products such as calcium carbide for welding purposes and sodium hypochlorite, dehydrated vegetables, glucose, lead refining, ferro-alloys, cast iron pipes, steel castings and lead tubes.

The situation after the war is that the boom enjoyed by certain industries during the war has ended. This resulted in a certain amount of unemployment, a great depreciation of the mechanical equipment of a number of firms and weakening of the purchasing power of the working class.. Are we going to let the process of industrialization lag behind, simply because the artificial stimulus created by war conditions is no longer there? Or is it high time that we should recognize industry to stand on its own feet to cater for the normal peace time requirements of the population nad take its proper share in absorbing the surplus agrarian labour.

This is a brief review of the economic background of Egypt and the process of industrialization.

We turn now to the problems of indusrialization and to my mind, they may be briefly stated as follows :

I. Capital formation II. Skilled labour III. Administrative ability IV. Markets V. Role of the Government.

I am going to discuss in this treatise each one of these problems,

tian per person constitutes the usual peacetime standard. The prevalence of malnutrition, disease and poverty lowers individual initiative and capacity to work and thus helps to perpetuate poor health conditions. The improvement of agricultural production, while it can do much to raise levels of consumption, will not, of itself, be able to lift Egypt out of an essentially subsistence economy. It cannot raise purchasing power to such a level that consumers will begin to buy things that they never bought before. Through agriculture improvement, millions of people can be enabled to purchase greater quantities of cheap textiles, soap, hand tools etc., but not many can aspire to own radios, sewing machines, tractors, trucks or such goods that characterize a better standard of living. The solution of this economic problem is industrialization on a large scale, since it is the only means of absorbing agrarian population and raising the standard of living of the whole population. Mr. K. Mandelbaum stated in this book (1) : « it is a firmly established generalization that for every great region of the world, living standards tend to be the higher, the smaller the relative importance of agriculture as a field of employment. »

The first impulse to industrialize the country stems from the first world war. The stimulus received in 1918 awakened the nation to a consciousness of its resources and potential industrial power and a number of smaller industries started up, only to be threatened with extinction later when competition from imported goods were renewed. The growth of industrialization was slow owing to the difficulty of attracting sufficient capital. The Misr Bank founded in 1920, was one of the prime movers in Egyptian industrialization and this Bank's subsidiaries include companies for the manufacture of textiles including the spinning and weaving of cotton and wool, the weaving of silk and rayon, vegetable oil pressing, soapmaking, cigarette manufacture and the quarrying of marble. The second World War hastened the rate of industrialization and Egypt's industries were able to meet the country's requirements of sugar, alcohol, cigarettes, common salt, cereal milling, lamp glasses, boots and shoes, cement and soap. Practically, all of these industries were

1. K. Mandelbaum : The Industrialization of Backward Areas.

AN APPROACH TO THE PROBLEMS OF INDUSTRIALIZATION OF EGYPT

Economic back ground.

Egypt is par excellence an agricultural country, i.e. agriculture is the main occupation of the people. It is no wonder that 70 per cent of the total population or some 14 millions are dependent on agriculture for earning their living. The agricultural land is the Nile valley, and the cultivated area is something about five million feddans. The main problem of agriculture in Egypt is to intensify production within this comparatively small area. The system of cultivation is highly intensive, and yet agricultural production does not yield a great surplus available for export with the exception of cotton, rice and onions. Furthermore, agricultural production can hardly keep pace with the increase of population. It is estimated that the population of Egypt is increasing at the rate of one and a half per cent, or some 300,000. This suggests that income per capita tend to fall and that the country is overpopulated in the sense that a reduction in the agrarian population would not cause a decline in output. In a study made by the Royal Institute of International Affairs, agricultural surplus population was defined «as the number of people employed in agriculture, who, in any given conditions of garicultural production, could be removed from the land without reducing agricultural output ». An estimate based on the actual requirements of cultivation in Egypt placed the surplus population in the country in 1937 at about one-half of the farm population. (1) If we accept this estimate as a basis we could safely conclude that the surplus at present is something around 2 millions. Some people advocate as a means of agrarian reform the introduction of mechanization in agriculture ; this procedure will no doubt increase production ; but at the same time it will cause a reduction in the number of farm labour. In other words it will increase the surplus that must seek employment outside agriculture.

Revenue figures of agriculture point to an exceedingly low level of subsistence. An annual income of 20 — 30 pounds Egyp-

I. F. W. Cleland, A population plan for Egypt. L'Egypte Contemporaine May 1939.

**AN APPROACH
TO THE PROBLEMS OF INDUSTRIALIZATION
OF EGYPT**

BY

ABDEL GHAFOUR YOUNIS

Assistant Professor, Faculty of Commerce

ALEXANDRIA UNIVERSITY

des réparations auxquelles ils ont été condamnés, car le jugement serait inexécutoire dans la plupart des cas pour cause d'insolvabilité des magistrats condamnés.

Le législateur égyptien n'a pas estimé nécessaire d'assimiler en cette matière les officiers de police judiciaire aux juges et membres du ministère public ; il autorise contre eux le recours par voie ordinaire et ne tient pas l'Etat pour responsable des réparations et indemnité dues pour le préjudice subi dans ce cas.

par les officiers de la police judiciaire sans interrogatoire préalable et l'on dit pour justifier cette règle que le mandat d'amener a pour but de procéder à l'interrogatoire de l'inculpé. En tous cas, l'inculpé ne doit être maintenu plus de 24 heures en état d'arrestation, à l'expiration desquelles il doit être libéré à moins qu'il n'existe des raisons qui justifient sa détention.

* * *

LA PERSONNE QUI A ETE ARRETEE PREVENTIVEMENT POURRAIT-ELLE PRETENDRE A UNE INDEMNITE DE LA PART DE L'AUTORITE PUBLIQUE ?

L'arrestation et la détention préventive sont des actes rendus par l'autorité publique et qui peuvent, en Egypte, être annulés en justice.

Mais l'alinéa 1er de l'article 797 du code de procédure civile édicte ce qui suit : « La prise à partie des juges et des membres du ministère public peut être reçue, lorsqu'ils ont commis pendant l'exercice de leurs fonctions une fraude, un dol, une concussion ou une faute professionnelle lourde ». Le dernier alinéa de cet article dispose que l'Etat sera tenu pour responsable solidairement des réparations auxquelles seront condamnés le juge ou le membre du ministère public par suite des faits sus-mentionnés.

Le droit égyptien ne permet donc d'attaquer les juges et les membres du ministère public devant la justice civile que par une voie de recours spéciale, la prise à partie. Cette disposition a été inspirée par le souci d'assurer l'indépendance et la dignité des magistrats. Ceux-ci ne sont pas tenus des fautes professionnelles légères car il serait à craindre que l'étendue de leur responsabilité ne soit une entrave au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Si la faute est lourde, il est juste, dans ce cas, que l'Etat soit tenu

etc... La question n'est plus discutée aujourd'hui et la doctrine se borne seulement à préciser les garanties qui limitent dans ce sens le pouvoir de l'Etat.

Le droit égyptien n'a pas négligé ces garanties en ce qui concerne l'arrestation et la détention préventive de l'inculpé (art. 34, 130 et 134 code de proc. pén.). En règle générale, l'arrestation et la détention ne sont autorisées qu'en matière de crimes et de délits punis de la peine d'emprisonnement, ce qui permet de réduire la période d'arrestation ou d'emprisonnement de la condamnation définitive. Il faut de fortes présomptions de culpabilité pour autoriser un mandat d'arrêt ou une détention préventive ; l'existence de ces présomptions et leur appréciation sont soumises en principe à l'autorité du magistrat qui délivre le mandat d'arrêt mais il est soumis à l'appréciation du juge du fond qui peut juger ces présomptions inexistantes et qui peut, en ce cas, négliger les preuves établies lors de l'arrestation ou de la détention à la suite d'une perquisition.

Le droit égyptien soumet les détenus arrêtés préventivement à un régime d'emprisonnement plus favorable que celui des condamnés définitifs et leur accorde une réduction de peine équivalente à la période de détention préventive ; l'amende est également réduite en raison de cette détention.

A cause de la gravité de la détention préventive, le législateur égyptien ne l'autorise que sous certaines garanties : aucun mandat d'arrêt ne peut être rendu et aucune détention ne peut être prolongée qu'après interrogatoire de l'inculpé (art. 134) ; l'officier de police judiciaire ne peut lancer un mandat d'arrêt et la détention de l'inculpé ordonnée par le ministère public ne peut être maintenue plus de 4 jours ; la prolongation de la détention après cette période relève du juge d'instruction pour une période limitée et relève ensuite de la compétence de la chambre des mises en accusation. Quant au mandat d'amener, il peut être pris

des lieux, alors que l'intérêt même de l'instruction est de permettre aux parties d'y assister. D'autre part, le fait d'empêcher l'inculpé d'être présent sur les lieux peut être considéré comme portant atteinte à son droit de défense, car la visite des lieux, quoique n'étant qu'une mesure de l'instruction préliminaire, est en elle-même un acte définitif et il est rare qu'on puisse la refaire une deuxième fois au cas où l'inculpé en demande l'annulation, la visite des lieux utile devant généralement se dérouler peu après l'accomplissement de l'infraction.

En ce qui concerne les experts, le droit égyptien autorise dans tous les cas l'expert à remplir sa mission en dehors de la présence des parties. D'autre part, il accorde aux parties le droit de récuser l'expert chaque fois que des raisons sérieuses militent en faveur de cette récusation (art. 89). En règle générale, les parties peuvent prendre connaissance du rapport de l'expert et formuler à son encontre leurs objections.

* * *

COMMENT CONCILIER LES NECESSITES DE L'INSTRUCTION ET LE PRINCIPE DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE ? NECESSITE D'ETABLIR UN CONTROLE JUDICIAIRE SERIEUX DE LA DETENTION PREVENTIVE.

Le code de procédure pénale délimite les voies qui assurent à la société la condamnation du délinquant. Il est à désirer que ce but soit atteint sans porter atteinte aux droits et garanties des individus. Si, par conséquent, l'Etat a pour fonction principale de punir le coupable pour assurer la sécurité de la société, il est de son devoir également de garantir la liberté individuelle des personnes vivant sur son territoire, car rien n'est plus précieux pour les individus que la liberté. N'est-ce pas sur ces mêmes individus que l'Etat s'appuie pour baser le fondement de sa souveraineté ? Pourtant la recherche de la vérité nécessite souvent la limitation des droits des individus. Toutes les législations autorisent, sous certaines limites, l'arrestation de l'inculpé et sa détention préventive, la perquisition personnelle et domiciliaire,

L'interrogatoire, comme mesure d'instruction, est simplement une mesure de défense à laquelle ne doit recourir le magistrat instructeur qu'avec le consentement de l'inculpé, qui aura le droit, au moment de son interrogatoire, de s'abstenir de répondre à toute question qui lui serait posée. Le droit égyptien admet ce principe ; l'art. 274 alinéa 1er du code de procédure pénale édicte : « L'inculpé ne pourra être interrogé que s'il y consent ». La jurisprudence égyptienne considère que le consentement de l'inculpé peut être exprès ou tacite. Ainsi, il y a consentement lorsque l'inculpé ou son conseil ne s'oppose pas à l'interrogatoire et répond aux questions qui lui sont posées.

* * *

L'INSTRUCTION CONTRADICTOIRE DOIT-ELLE ETRE DE PRATIQUE GENERALE ? OU BIEN, PEUT-ELLE ETRE REDUITE A CERTAINES PROCEDURES, PAR EXEMPLE A L'EXPERTISE ?

En droit égyptien, les parties peuvent suivre les différentes phases de l'instruction et discuter ses modalités. En règle générale, l'instruction doit être contradictoire et les parties ont le droit de s'informer des mesures prises en leur absence (art. 77) ; l'avocat de l'inculpé, par exemple, a le droit de consulter le dossier de l'instruction un jour au moins avant l'interrogatoire ou la confrontation, même si l'instruction se passe à huis-clos (art. 125) ; l'article 92 dispose également que la perquisition doit, autant que possible, avoir lieu en présence de l'inculpé ou de son représentant autorisé.

Mais l'article 77 permet au magistrat instructeur de mener l'instruction en l'absence des parties, lorsqu'il estime que cette absence est nécessaire pour établir la vérité. La jurisprudence égyptienne, de son côté, est unanime à considérer que le magistrat instructeur a le droit, en vertu de cet article, d'opérer une visite des lieux en dehors de la présence de l'inculpé. Cette jurisprudence est critiquée, car on ne distingue pas bien l'intérêt qu'il y a à empêcher les parties d'être présentes lors de la visite

soumis à la Cour de cassation portait entre autres ce qui suit :
« L'aveu formulé par l'inculpé après que celui-ci eût été reconnu par un chien policier, résulte en général d'un état psychologique créé par cette reconnaissance, soit que le chien ait attaqué et déchiré les vêtements de l'inculpé, provoquant des blessures ou non (Cass. 2 nov. 1949). »

Ne peut être non plus considérée comme aveu la déclaration de l'inculpé qui, sous l'effet de la menace, reconnaît avoir commis l'infraction. Un arrêt de la Cour de cassation égyptienne décide que l'aveu de l'inculpé n'est pas valable s'il a été passé sous la menace faite par un officier de police d'arrêter les parents de l'inculpé (Cass. 22 mars. 1943).

Les promesses provoquent les mêmes effets sur la liberté de l'inculpé de choisir entre la négation et l'aveu. L'aveu obtenu par suite de promesses est suspect au même titre que celui obtenu par la menace.

* * *

L'INCULPE A-T-IL L'OBLIGATION DE REPONDRE AUX QUESTIONS A LUI POSEES ? EST-IL (OU NON) EN DROIT DE SE RETRANCHER DANS L'ABSTENTION ?

L'interrogatoire de l'inculpé par le magistrat instructeur ou par le tribunal est en lui-même un acte non recommandable, car il peut être considéré en lui-même comme une pression. Aussi est-il naturel que l'inculpé ait le droit de s'abstenir de répondre aux questions qui lui sont posées, et son abstention ne peut être considérée comme une présomption de culpabilité. Aussi doit être considéré comme nul le jugement motivé par cette abstention, même s'il existe d'autres preuves valables contre l'inculpé. En effet, les preuves, en matière pénale, sont interdépendantes et se complètent les unes les autres. Si le tribunal base sa conviction sur toutes ces preuves réunies, les motifs du jugement ne peuvent montrer l'effet qu'à produit la fausse preuve dans la détermination de la décision finale du tribunal.

Le procureur général ne peut lui-même appliquer aucune sanction disciplinaire, ou intenter l'action disciplinaire contre l'officier de police judiciaire, il n'a le droit que de demander cette mesure ou cette action à l'autorité dont relève l'officier de police judiciaire.

* * *

TOUS LES PROCEDES RENFORCES D'INVESTIGATION
DESTINES A FACILITER LES RECHERCHES ET SURTOUT
A PROVOQUER LES AVEUX, DOIVENT-ILS ETRE ECAR-
TES DE L'INSTRUCTION ?

Il va sans dire que les réponses de l'inculpé ne doivent être soumises à aucune pression extérieure ; il est facile d'obliger une personne à parler, mais il est difficile de l'obliger à dire la vérité.

Par conséquent, toute pression exercée sur l'inculpé vicie sa volonté et par suite son aveu. Il n'est pas nécessaire que cette pression soit exercée par le magistrat instructeur lui-même ou par un membre du Ministère public ou par une personne exerçant une autorité publique quelconque. La pression qui peut être exercée sur l'inculpé est susceptible de revêtir différentes formes qu'on peut grouper sous deux rubriques : la violence et la promesse.

La violence peut être physique ou morale. La violence physique existe à tous les degrés de la contrainte matérielle; l'aveu même sincère ne peut être pris en considération lorsqu'il résulte de la violence physique quel que soit le degré de cette violence (Cass. égypt. 15 décembre 1947). La Cour de cassation égyptienne considère l'aveu comme résultant de la violence si l'aveu a été formulé après l'attaque de l'inculpé par un chien policier, attaque ayant eu pour résultat de déchirer ses vêtements et de lui occasionner des blessures. L'arrêt de la Cour d'assises qui a été

re la prévention criminelle, et à la seconde les fonctions de police répressive. Il est donc désirable que la police judiciaire soit indépendante de la police préventive, qu'elle soit rattachée à l'autorité judiciaire comme auxiliaire de cette autorité, et que ses actes soient soumis à l'appréciation de cette dernière.

Le droit égyptien exige également une information sérieuse justifiant les mesures d'arrestation et d'emprisonnement préventif et les perquisitions. Cette information est soumise à l'appréciation du magistrat instructeur sous le contrôle du juge du fond; celui-ci ne prendra pas en considération la preuve invoquée, s'il constate qu'il y a manque d'information ou information incomplète ou non valide. De plus, toutes les mesures concernant la réunion des preuves peuvent être déclarées nulles tout comme les mesures d'instruction (art. 333 proc. crim.).

En Egypte, la fonction de police judiciaire est généralement confiée à la personne chargée de la fonction de la police préventive, rattachée, dans ce cas, au ministère de l'intérieur. Dans le projet de code de procédure pénale présenté par le gouvernement, il avait été proposé que le procureur général ait le droit d'adresser un avertissement à tout officier de police judiciaire qui serait coupable d'un manquement à son devoir ou d'une négligence dans l'exercice de ses fonctions, nonobstant toute poursuite pénale, judiciaire ou administrative, quelle qu'en soit la cause. Cette proposition n'a pas été retenue, mais l'article 22 du code précité porte ce qui suit :

« Les officiers de police judiciaire sont rattachés au procureur général et soumis à son contrôle en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions. Le procureur général peut demander à l'organe compétent d'examiner le cas de toute personne qui manquerait à son devoir ou serait coupable d'une négligence pendant l'exercice de ses fonctions, et il aura le droit de demander que des mesures disciplinaires soient prises contre cette personne, sans préjudice de l'action pénale ».

CONVIENT-IL DE SOUSTRAIRE LA POLICE À L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ET DE LA SOUMETTRE, EN TOUS POINTS, AU POUVOIR JUDICIAIRE ?

Les officiers de la police judiciaire se divisent en deux catégories : la première a une compétence générale, et la majorité de ses membres exerce la fonction ordinaire de police. L'autre catégorie exerce les fonctions de la police judiciaire dans certains délits, et la plupart de ses membres sont des fonctionnaires civils. En pratique, il est rare que les actes de ces agents dont la compétence est spéciale, soient attaqués par les inculpés. La raison en est que les officiers de police judiciaire qui sont des agents de police sont en même temps ceux qui exercent les actes de la police administrative ou préventive ; ils exercent une double fonction : premièrement empêcher l'accomplissement de l'infraction, deuxièmement découvrir cette infraction et rechercher son auteur au cas où leurs efforts n'auraient pas abouti à en empêcher l'accomplissement. Le cumul de ces deux fonctions n'aboutit pas, dans la plupart des cas, à l'établissement de la vérité ; l'officier de la police préventive a tendance à se considérer comme responsable de l'accomplissement de l'infraction, parce qu'il n'a pas pu l'empêcher d'avoir lieu ; aussi tente-t-il souvent de cacher cette infraction, ou tout au moins d'atténuer sa gravité. Il peut par exemple cacher un incendie, un vol, une destruction illicite ; il peut présenter l'incendie volontaire comme involontaire, le vol avec violence comme vol simple, etc. S'il ne réussit pas à cacher l'infraction et à éviter la désignation d'un inculpé, il lui arrive souvent de désigner à l'autorité compétente une personne quelconque comme étant coupable. Et il se peut que des motifs personnels ne soient pas étrangers au choix qu'il effectue alors.

Aussi convient-il d'établir une séparation radicale entre la police préventive et la police judiciaire, et d'assigner à la premiè-

CONVIENT-IL D'ETABLIR UNE DISTINCTION RADICALE ENTRE LES DEVOIRS DE POLICE ET LES DEVOIRS D'INSTRUCTION ?

Il convient d'établir une séparation entre les différents pouvoirs qui participent à la procédure pénale: aucun organe ne doit cumuler deux pouvoirs. Chaque autorité doit avoir une fonction différente de l'autre. L'étape d'information doit être une étape préparatoire par rapport à l'instruction, tout comme l'instruction préalable est une étape préparatoire par rapport à l'instruction définitive. Comme le magistrat instructeur ne peut rendre un jugement dans un procès instruit par lui, l'officier de police judiciaire ne peut instruire un délit recherché par lui ; puisque cette information est une condition nécessaire pour prendre les mesures d'instruction, elle est soumise en ce qui concerne sa validité à l'appréciation du magistrat instructeur. Il n'est pas dans l'intérêt public de laisser cette appréciation à la personne qui a mené elle-même l'information. De plus, la nécessité pratique exige que l'information soit confiée au représentant de l'autorité le plus proche du lieu de l'infraction, et exerçant la fonction de police ; le juge d'instruction ne peut procéder, par suite de son éloignement, à cette information.

Le droit égyptien considère le membre du ministère public comme officier de police judiciaire (art. 23 code de procédure pénale), mais il n'en est pas de même des juges d'instruction. Puisque les actes de la police judiciaire sont soumis au contrôle du magistrat instructeur, rien n'empêche de continuer ces actes après l'ouverture de l'instruction, car ce ne sont pas des actes graves; ils ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et ils ne sauraient suffire seuls à établir la culpabilité.

sidère comme rentrant dans le cadre de la défense, le fait pour l'inculpé de décliner un nom imaginaire dans le procès-verbal d'instruction criminelle (Cass. égypt. 3 novembre 1948). L'inculpé est admis à se défendre en révélant un secret professionnel, ce qui, en toute autre occurrence, donne lieu au délit prévu par l'article 310 du code pénal égyptien .

Enfin le droit égyptien considère les règles concernant la liberté de la défense comme intéressant l'ordre public : on peut invoquer la nullité de la procédure, en cas d'inobservation de ces règles, en tout état de cause, et le tribunal peut prononcer la nullité d'office (art. 332 code de procédure pénale).

3. — Il arrive, dans certaines hypothèses, que l'intérêt général que présente la répression pénale soit inconciliable avec le respect des droits individuels de l'inculpé. Par exemple : un inculpé est arrêté ou son domicile perquisitionné d'une façon illicite ou dans des cas non prévus par la loi ; mieux, un inculpé avoue, à la suite de cette perquisition, qu'il est l'auteur du délit. Néanmoins, en pareils cas, il doit être acquitté, étant donné que la preuve établie contre lui a été obtenue de manière illicite, au mépris des droits individuels. La jurisprudence égyptienne est fermement établie dans ce sens (Cass. égypt. 28 novembre 1950). Ce n'est là qu'une application d'une règle générale, en vertu de laquelle : lorsque l'intérêt de l'inculpé s'oppose à l'intérêt général, c'est ce dernier qui doit être sacrifié. Cela est d'ailleurs bien compréhensible : mieux vaut en effet voir un inculpé échapper à une peine que d'utiliser des poursuites criminelles comme moyen d'ébranler les libertés publiques. On voit par là que la théorie de la nullité est une sanction effective de la violation de la liberté individuelle.

tenant au régime actuel de l'Égypte. La note explicative n'a pas justifié cette modification, et l'on peut dire, d'une manière générale, que celle-ci n'a pas été approuvée par la doctrine.

2. — Le principe d'équilibre nécessite l'égalité parfaite entre les deux parties à l'action pénale : en ce qui concerne les mesures à prendre, la présence des parties durant l'instruction, le droit de se pourvoir contre les ordonnances rendues par les organes de l'instruction, etc.

Si le ministère public a les moyens de réunir les renseignements qui lui permettent de soutenir l'accusation, il est juste en contre-partie de laisser au coupable la liberté entière de pouvoir se défendre. Le droit de l'inculpé à la défense est un droit absolu.

Il convient d'ailleurs de remarquer que, d'une manière générale, le droit égyptien a consacré ce point de vue. Il permet à l'inculpé de demander un constat, ou une expertise, ou l'audition de témoins, etc. Il permet également à l'inculpé de communiquer avec son défenseur et son expert-conseil, ou oralement ou par écrit, sans contrôle et en l'absence de tout témoin (art. 141 code de procédure pénale). Le magistrat instructeur ne peut saisir aucun papier ou document échangé entre l'inculpé et son défenseur ou expert-conseil, que ce papier ou document soit entre les mains de l'inculpé ou de ses défenseurs, ou qu'il soit en cours de route. Ne peuvent être également captées les communications téléphoniques entre l'inculpé et ses défenseurs (art. 96.).

Le droit égyptien va plus loin encore : l'inculpé bénéficie d'une justification pour certains actes délictueux commis en vue de sa défense. L'article 309 du code pénal égyptien justifie toute diffamation, injure, fausse plainte commise par l'une des parties contre l'autre, dans la défense orale ou écrite devant le magistrat instructeur ou le tribunal. La jurisprudence égyptienne con-

nécessité pour les parties de développer leur point de vue respectif. Par conséquent il est indispensable que l'instruction soit confiée à une personne qui soit digne à la fois de la confiance du demandeur et de celle du défendeur, et dont la neutralité ne puisse donner prise à aucune suspicion légitime. C'est pourquoi la plupart des législations confient l'instruction à un juge. Quelques unes cependant confient l'instruction au ministère public, sacrifiant par là l'une des principales garanties de l'inculpé, étant donné qu'il est difficile d'être à la fois juge et partie.

Le droit égyptien avait adopté, dans une certaine mesure, le principe de la séparation entre le pouvoir d'accusation et le pouvoir d'instruction ; il n'accordait au ministère public le droit d'instruire qu'en matière de délits. Mais un récent décret-loi, promulgué le 25 décembre 1952, a modifié l'article 64 du code de procédure pénale. La teneur de cet article est désormais la suivante : « En matière de crimes et de délits, si le ministère public estime plus opportun que l'instruction, en raison de ses circonstances particulières, soit confiée à un juge, il peut en tout état de l'action, demander au président du tribunal de première instance de déléguer l'un des juges du présent tribunal pour procéder à l'instruction.

« L'inculpé ou la partie civile peut demander au président du tribunal de première instance d'ordonner cette délégation. Le président du tribunal peut faire droit à cette requête si les conditions visées au premier alinéa sont remplies, le ministère public étant entendu. L'ordonnance du président est irrévocable. Le ministère public continuera à instruire le procès jusqu'à ce que le juge délégué soit en mesure de le faire, au cas où l'ordonnance serait rendue. En matière de banqueroute ou de délits de presse, l'instruction doit être confiée de droit à un juge délégué par le président du tribunal de première instance. »

Cette modification résulte de circonstances d'ordre intérieur

**Question générale : COMMENT ACCOMMODER LA NECES-
SITE DES MESURES D'INSTRUCTION AVEC LE RESPECT
DE LA PERSONNALITE DE L'INCUPE ET DES DROITS
DE CELLE-CI ?**

La note explicative du projet de code égyptien de procédure pénale (1) énonce, entre autres choses, ce qui suit :

« Le code de procédure pénale détermine la voie qui assure à l'Etat la répression du délinquant, et particulièrement les institutions et les règles qui tendent à la simplification et la célérité des poursuites criminelles, afin que le délinquant soit puni dans le plus bref délai, sans porter atteinte aux garanties essentielles qui permettent à l'innocent de prouver son innocence ».

Le code de procédure pénale coopère donc avec l'ensemble des sciences pénales à la répression de la criminalité, en traçant la voie qui, d'une part, assure à l'Etat la punition du criminel, une punition juste et exemplaire, et, d'autre part, assure à l'inculpé les garanties qui lui permettent d'établir son innocence. Par ces garanties, on peut concilier la nécessité des mesures d'instruction avec le respect de la personnalité de l'inculpé et de ses droits. Ces garanties sont soit d'ordre général, soit d'ordre particulier.

Les garanties d'ordre général se fondent sur l'idée de l'équilibre qui doit exister entre le demandeur et le défendeur à l'action pénale. Cela nécessite :

1. — La neutralité du magistrat instructeur : L'instructeur tend à la recherche de la vérité, et cette recherche implique la

(1) Ce code a été mis en vigueur le 15 novembre 1951.

RAPPORT
présenté au VI^e Congrès International de Droit pénal

Deuxième question

LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE DURANT L'INSTRUCTION

PAR
MAHMOUD MOUSTAPHA

Docteur en Droit

Professeur de Droit pénal

à la Faculté de Droit de l'Université d'Alexandrie (Egypte)

“Majallat Al-Hoqouq”

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIÉE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

Fondateur de la Revue : *ZAKI ABD-EL MOUTAAL*

Directeur de la Rédaction : *Prof. HUSSEIN FAHMI*

5ème ANNÉE No. 3 et 4

JUIN - DECEMBRE 1951

SOMMAIRE

Articles

Prof. Hussein Fahmy: Le front économique pendant la guerre	229 — 263
Prof. Ali Younes: Les privilèges maritimes	264 — 321
Prof. Abdel Hamid Metwalli: Les divers systèmes républicains	322 — 336
Prof. Elad Attia: Les modifications apportées à la loi No. 14 de 1939	337 — 376
Prof. Mahmoud M. Moustafa: Comment accommoder la nécessité des mesures d'instruction avec le respect de la personnalité de l'inculpé et des droits de celle-ci ?	1 — 16
Prof. Abdel Ghafour Younis: An Approach to the Problems of industrialization of Egypt	17 — 32
Dr. Zaki Shabana: An analysis of the world Trade Barriers to Egyptian cotton	33 — 48

La revue paraît quatre fois par an, en Mars, Juin, Septembre et Décembre. Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages juridiques et économiques dont deux exemplaires seront déposés à l'administration de la Revue.

Montant de l'abonnement par an : P.T. 100 pour l'Egypte, et 25 Shelling's pour tous les pays de l'Union Postale.

Administration de la Revue : à la Faculté de Droit de l'Université d'Alexandrie (Chatby, Alexandrie — Egypte).

“Majallat Al-Hoqouq”

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIÉE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

Fondateur de la Revue : *ZAKI ABD-EL MOUTAAL*

Directeur de la Rédaction : *Prof. HUSSEIN FAHMI*

5ème ANNÉE No. 3 et 4

JUIN . DECEMBRE 1951
